

***UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA***

***ESCUELA DE POSTGRADO***

***DOCTORADO EN DERECHO***



***REGULACIÓN DE LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS COMUNIDADES  
NATIVAS Y CAMPESINAS A EFECTO DE GARANTIZAR SUS  
DERECHOS SOCIALES. AREQUIPA, 2011***

*Tesis presentada por el Magíster **RICARDO  
GIL SANCHO** para optar el grado académico  
de Doctor en Derecho.*

***AREQUIPA - PERÚ***

***2013***



*A mis hijos Lady Diana, Ferdinand y mi esposa Livia que día a día han sabido apoyarme con sus palabras y cariño, sin el cual no hubiera sido posible el logro de mis objetivos en el ámbito académico.*



*"La tiranía totalitaria no se edifica sobre las virtudes de los totalitarios sino sobre las faltas de los demócratas."*

***Albert Camus***

## ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCION.....	9
<b>CAPÍTULO ÚNICO</b>	
RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	11
1. Presentación.....	11
2. Análisis de los resultados.....	12
2.1 La inclusión social.....	12
2.2 Los derechos sociales.....	32
3. Discusión de los resultados.....	52
CONCLUSIONES.....	62
SUGERENCIAS.....	64
PROYECTO DE LEY.....	66
ANEXOS.....	72
I.- PROYECTO DE INVESTIGACIÓN .....	73
1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	73
2. MARCO TEÓRICO.....	77



<b>2.1 LA EXCLUSIÓN SOCIAL DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS.....</b>	<b>77</b>
1. Consideraciones previas.....	77
2. La exclusión social en diferentes modelos de sociedad.....	84
3. Definiciones prácticas de inclusión social.....	88
4. El Derecho y la Exclusión Social.....	91
5. Las raíces de la exclusión.....	95
6. La integración social como medida de solución a la exclusión social	98
<b>2.2 LA INCLUSIÓN SOCIAL EN EL PERÚ.....</b>	<b>102</b>
1. Generalidades.....	102
2. Concepto de inclusión social.....	106
3. Fundamentos para una política pública inclusiva.....	110
4. Exclusión social y nuevas respuestas para la inclusión desde el sector de acción social.....	120
5. Una nueva ciudadanía para la inclusión social.....	124
6. Inclusión social para la construcción de ciudadanía .....	130
<b>2.3 LOS DERECHOS SOCIALES EN EL PERÚ.....</b>	<b>137</b>
1. Introducción.....	137
2. Concepto de derechos sociales.....	140
3. Naturaleza de los derechos sociales .....	143
4. La dignidad de la persona como fundamento de los derechos sociales.....	145
5. Las garantías de los sociales en el Perú .....	148
<b>2.4 LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS.....</b>	

1. Una aproximación a la protección social desde el enfoque de los Derechos Humanos.....	157
2. El enfoque de derechos como herramienta de inclusión social.....	163
3. Declaración Universal de los Derechos Humanos y Comunidades Nativas y Campesinas.....	169
4. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Comunidades Nativas y Campesinas .....	172
5. La inclusión social de las comunidades nativas y campesinas.....	174
3. PLANTEAMIENTO OPERACIONAL.....	177
3.1 Descripción del diseño de investigación.....	177
3.2 Campo de verificación.....	177
3.3 Unidad de estudio y muestra.....	177
3.4 Técnicas e instrumentos.....	179
II.- Bibliografía.....	181
III.- Ficha bibliográfica.....	187
IV.- Ficha documental.....	188
V.- Hoja de encuesta.....	189

## RESUMEN

El presente trabajo de tesis tiene como finalidad determinar las razones por las cuales se hace necesaria la regulación de la inclusión social de las Comunidades nativas y campesinas a efectos de poder garantizar el acceso a sus derechos sociales. La presencia de esta problemática no solo hay que observarla en la normatividad nacional, sino; también en los criterios novedosos que influyen la inclusión social en el derecho comparado que mantienen una relación directa y expectante con nuestro tema de investigación.

Entonces, se comenzará estudiando los alcances respecto a la exclusión social de las Comunidades nativas y campesinas y sus implicancias legales. Seguidamente trataremos los alcances y criterios que predominan respecto a la inclusión social en nuestro país. Asimismo se analizará el tratamiento legal que se le da a los derechos sociales, es decir; un repaso a la normatividad vigente, donde damos un espacio de análisis al tema propiamente dicho. Finalmente se tratará aspectos relacionados a la protección de los derechos sociales de las Comunidades nativas y campesinas desde diferentes ópticas.

La investigación concluye con la información estadística sobre los alcances e implicancias legales que representa la regulación de la inclusión social de las comunidades nativas y campesinas en nuestro ordenamiento jurídico vigente y como debe enfrentarse dicha problemática frente a los organismos reguladores, proponiendo para ello los alcances normativos para su regulación en nuestro sistema jurídico.



## ABSTRACT

This thesis aims to determine the reasons why it is necessary to regulate the social inclusion of the native communities in order to ensure access to their social rights. The presence of this problem not only have to observe the national regulations but also in the novel criteria that influence social inclusion in comparative law that have a direct and expectant with our research topic.

Then you start studying the implications regarding social exclusion of indigenous communities and their legal implications. Then try the scope and criteria regarding prevailing social inclusion in our country. It also will analyze the legal treatment given to social rights, ie a review of the current regulations, which give an opportunity to analyze the issue itself. Finally we address aspects relating to the protection of social rights of indigenous communities from different perspectives.

The investigation concluded with statistical information about the scope and legal implications that represents the regulation of social inclusion of the native communities in our current legal system and how to confront this problem facing regulators, offering to do the scope for regulatory regulation in our legal system



## INTRODUCCION

Pongo a consideración de la Universidad Católica de Santa María el presente trabajo de investigación, que de acuerdo a las normas legales vigentes es necesario para optar el Título de Doctor, esta Tesis Titulada **“REGULACION DE LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS A EFECTO DE GARANTIZAR SUS DERECHOS SOCIALES. AREQUIPA, 2011”**, se destina aportar una posible solución a la problemática de la falta de inclusión social que viene afrontando nuestro país respecto a las Comunidades nativas y campesinas y que día a día se viene acrecentando.

Las consideraciones anotadas y las conclusiones arribadas, esperamos sean de utilidad, no sólo al estudio del problema de la inclusión social, sino también para crear una política de inclusión social que no genere pasividad o dependencia, sino mejores oportunidades a todas las clases sociales sobre todo a las Comunidades nativas y campesinas, pues dicha problemática viene infringiendo derechos fundamentales de las mismas, como son sus derechos sociales, por lo que en este sentido es necesario replantear y estructurar debidamente la inclusión social en nuestro país como mecanismo de crecimiento económico, es así que la necesaria apreciación, comprensión y visión crítica de este trabajo complementan su finalidad, esperando apreciar sus aportes y pasando por alto las omisiones en que se pudiera incurrir.

En el Capítulo Único se presenta los resultados a los que se llegó luego del análisis de la información. Ya culminando la investigación presentamos las conclusiones con sus correspondientes sugerencias. y el proyecto de reforma de la Constitución Política del Estado.

En los Capítulos I al IV que corresponden, al Marco Teórico Conceptual, desarrollamos la base teórica, conceptos, definiciones y clasificaciones que sirven de sustento teórico a la investigación, como asimismo deducimos la hipótesis y las variables de estudio de nuestro trabajo.

En los anexos encontramos el proyecto materia de investigación y se presenta en una primera parte, al Planteamiento Teórico la formulación del problema, así como la justificación e importancia de su estudio, tocando posteriormente las limitaciones y objetivos. En una segunda parte tenemos el diseño técnico y recolección de datos anotamos la metodología, los Instrumentos empleados en la obtención de datos, delimitando las unidades de estudio, lo mismo que el tiempo, optando por una estrategia de análisis y recolección de información, y el proyecto de reforma de la Constitución Política del Estado.

Arequipa, 01 de octubre del 2013



**EL AUTOR**

## CAPÍTULO ÚNICO

### RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

#### 1. PRESENTACIÓN

La población y muestra consideradas en la presente investigación fueron los magistrados y abogados de la ciudad de Arequipa que vertieron su opinión acerca de las razones por las cuales se debe regular la inclusión social de las Comunidades nativas y campesinas. Es así que en la investigación se ha considerado como variable sujeta a medición, las opiniones de dichas personas, es decir; con o sin conocimiento acerca del tema.

Luego de efectuar las opiniones respectivas, se estuvo en condición de determinar cuál es el porcentaje de personas encuestadas que se encuentran a favor de regular la inclusión social para beneficiar a las Comunidades nativas y campesinas en nuestro entorno y las razones por las cuales se debe regular dicha situación, para finalmente determinar las implicancias legales de ello.

Del total de encuestados, por razones de operatividad se ha tomado en cuenta aquellas opiniones más relevantes acerca del tema, es así que los datos recogidos y procesados de acuerdo con las variables e indicadores fueron sometidos a medición, todo lo cual nos ha permitido elaborar los cuadros y diseños que presentamos a continuación, para luego poder efectuar el análisis e interpretación de los datos que contrastados con la hipótesis formulada nos permitió elaborar las conclusiones y recomendaciones pertinentes.



## 2. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

### 2.1 LA INCLUSIÓN SOCIAL

CUADRO Nº 1

#### SABE QUÉ ES LA INCLUSIÓN SOCIAL

Sabe	Ministerio Público	Abogados	Poder Judicial	Total	%
Si	40	80	40	160	100
No	–	–	–	–	–
Subtotal	40	80	40	160	100

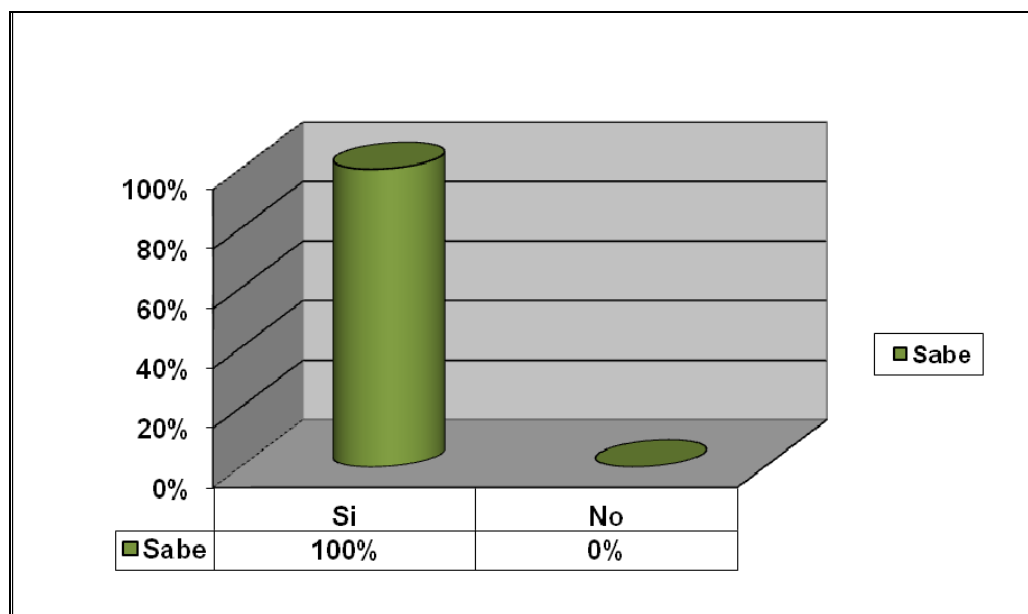
Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

En este primer cuadro tenemos que el 100% de los encuestados refieren tener conocimiento en qué consiste la inclusión social, mientras que es nulo el porcentaje de desconocimiento, todo lo cual nos evidencia la gran trascendencia del tema en nuestro entorno social.



### GRAFICA Nº 1

#### SABE QUÉ ES LA INCLUSIÓN SOCIAL



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

**CUADRO N° 2**

**QUÉ ES LA INCLUSIÓN SOCIAL PARA USTED**

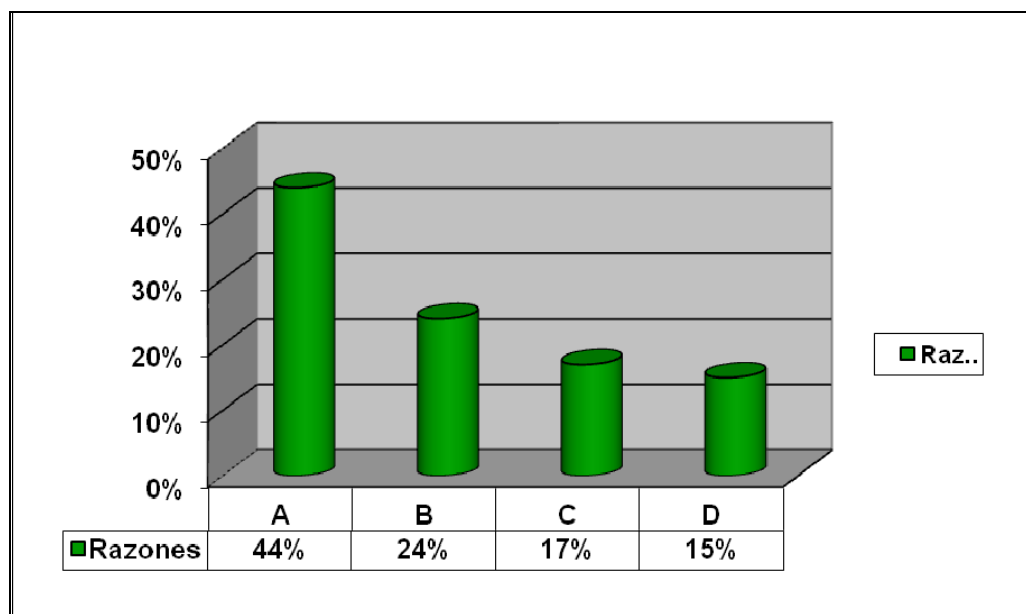
Razones	Ministerio Público	Abogados	Poder Judicial	Total	%
Igualdad de derechos	15	43	13	71	44
Igualdad de oportunidades	10	17	12	39	24
Igualdad de capacidades	8	10	9	27	17
Igualdad de obligaciones	7	10	6	23	15
<b>Subtotal</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>40</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

En este cuadro se presentan las razones por las cuales los encuestados refieren tener conocimiento en que consiste la inclusión social, siendo que en un 44% refieren que es la igualdad de derechos, un 24% refieren que es igualdad de oportunidades, mientras que un 17% refieren que es la igualdad de capacidades y finalmente un 15% refiere que es la igualdad de obligaciones, siendo los conceptos mas aproximados los dos mayores porcentajes.

GRAFICA Nº 2

QUÉ ES LA INCLUSIÓN SOCIAL PARA USTED



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

Leyenda
<b>A: Igualdad de derechos</b>
<b>B: Igualdad de oportunidades</b>
<b>C: Igualdad de capacidades</b>
<b>D: Igualdad de obligaciones</b>

**CUADRO Nº 3**

**EXISTEN SECTORES QUE SE AFECTAN POR LA FALTA DE INCLUSIÓN  
SOCIAL**

<b>Acuerdo</b>	<b>Ministerio Público</b>	<b>Abogados</b>	<b>Poder Judicial</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Si</b>	27	56	29	112	70
<b>No</b>	13	24	11	48	30
<b>Subtotal</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>40</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

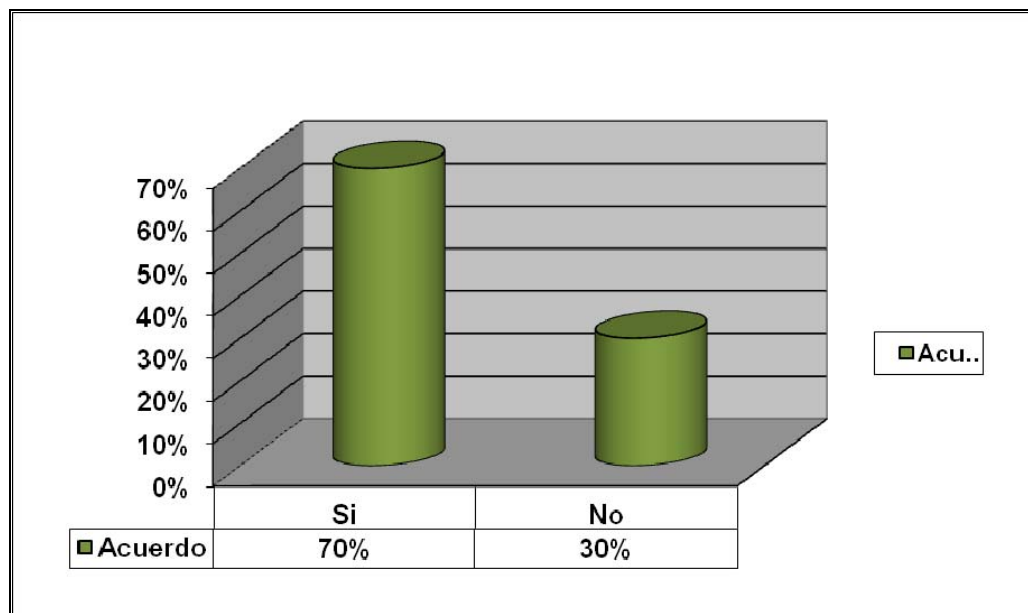
Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

El cuadro evidencia que el 70% de los encuestados se encuentran de acuerdo en que existen sectores en nuestra sociedad que se afectan por la falta de inclusión social, mientras que un 30% de dichos encuestados opinan que no, estos resultados nos evidencian que según la opinión especializada de los juristas refieren en su mayoría que la falta de inclusión social afecta a ciertos sectores, por lo que en este sentido debe tomarse en cuenta que se encuentra delimitada desde el punto de vista del derecho.



### GRAFICA Nº 3

#### EXISTEN SECTORES QUE SE AFECTAN POR LA FALTA DE INCLUSIÓN SOCIAL



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

**CUADRO Nº 4**

**QUE SECTORES SE AFECTAN POR LA FALTA DE INCLUSIÓN SOCIAL**

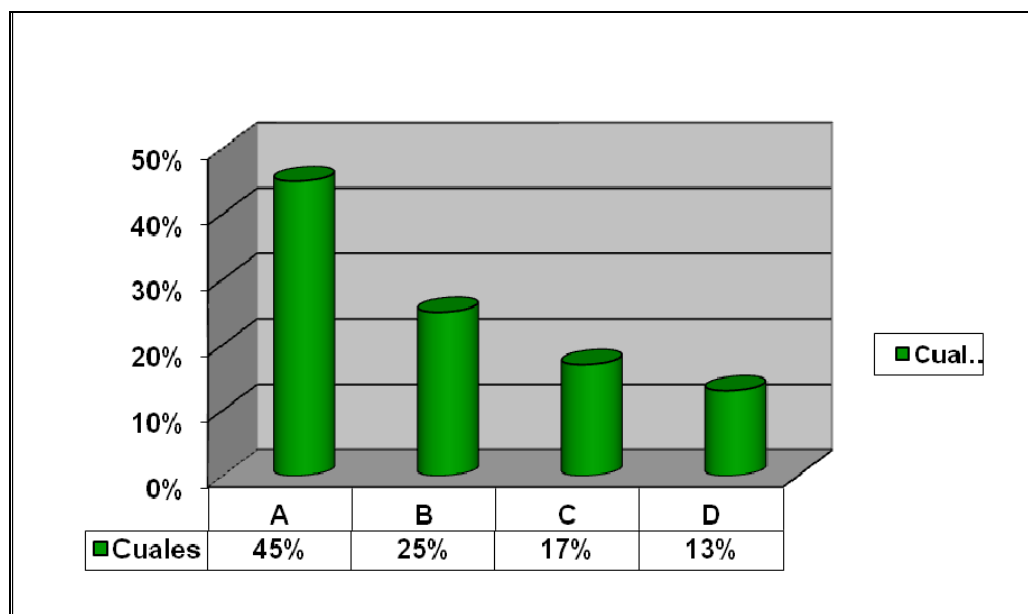
<b>Cuales</b>	<b>Ministerio Público</b>	<b>Abogados</b>	<b>Poder Judicial</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Comunidades nativas</b>	17	36	19	72	45
<b>Comunidades campesinas</b>	10	20	10	40	25
<b>Comunidades indígenas</b>	7	14	6	27	17
<b>Comunidades marginales</b>	6	10	5	21	13
<b>Subtotal</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>40</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

En el presente cuadro se tiene que el 45% de los encuestados consideran que son las comunidades nativas las cuales se encuentran más afectados por la falta de inclusión social, mientras que el 25% de dichos encuestados opinan que son las comunidades campesinas, de otro lado tenemos que; el 17% de los encuestados opinan que son las comunidades indígenas, y finalmente el 13% consideran que son las comunidades marginales, es decir estos resultados nos muestra que son siempre en su gran mayoría los sectores nativos los que se ven afectados por la carencia de una inclusión social que pueda beneficiarlos para un adecuado desarrollo social.

**GRAFICA Nº 4**

**QUE SECTORES SE AFECTAN POR LA FALTA DE INCLUSIÓN SOCIAL**



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

Leyenda	
<b>A:</b>	<b>Comunidades nativas</b>
<b>B:</b>	<b>Comunidades campesinas</b>
<b>C:</b>	<b>Comunidades indígenas</b>
<b>D:</b>	<b>Comunidades marginales</b>

**CUADRO Nº 5**

**CONSIDERA QUE SE DEBE REGULAR LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS  
COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS EN NUESTRO  
ORDENAMIENTO JURÍDICO**

Considera	Ministerio Público	Abogados	Poder Judicial	Total	%
Si	36	72	37	145	91
No	4	8	3	15	9
<b>Subtotal</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>40</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

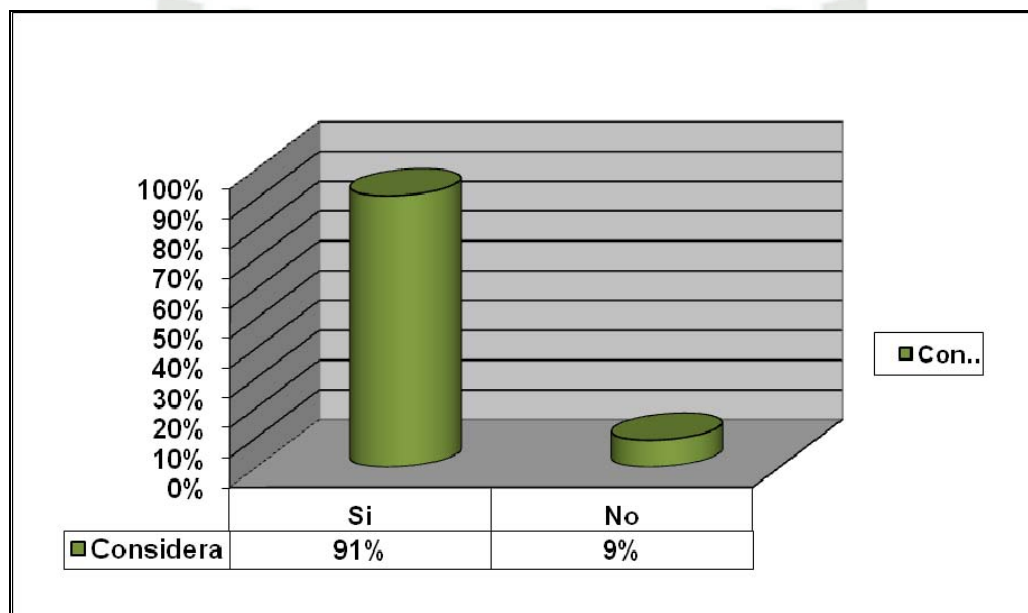
Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

En este cuadro se muestra que la gran mayoría de los encuestados en un 91% consideran que si se debe regular en nuestro ordenamiento jurídico la inclusión social de las comunidades nativas y campesinas, mientras que el 9% de dichos encuetados consideran que no debe ser así, dichos resultados evidencian que la opinión elaborada de los juristas especializados en los temas de normatividad concluyen contundentemente que se hace necesario y urgente la regulación de dicho aspecto en nuestro entorno social.



**GRAFICA Nº 5**

**CONSIDERA QUE SE DEBE REGULAR LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS  
COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS EN NUESTRO  
ORDENAMIENTO JURÍDICO**



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

**CUADRO N° 6**

**RAZONES POR LAS QUE CONSIDERA QUE SE DEBE REGULAR LA  
INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS  
EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO**

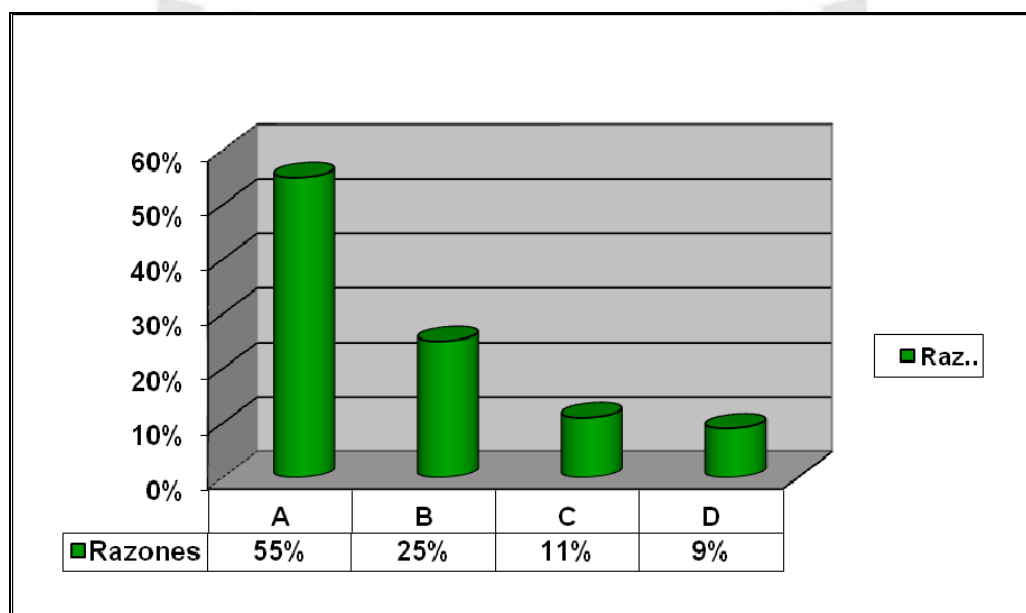
Razones	Ministerio Público	Abogados	Poder Judicial	Total	%
Para garantizar sus derechos sociales	20	42	25	87	55
Para que el Estado promueva su desarrollo	10	20	10	40	25
Para que no exista ningún tipo de discriminación	6	10	2	18	11
Para evitar el abuso del poder	4	8	3	15	9
<b>Subtotal</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>40</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

Este cuadro nos muestra las razones por las cuales se debe regular en nuestro ordenamiento jurídico la inclusión social, siendo que en un 55% piensan que se debe regular para garantizar sus derechos sociales, otros opina en un 25% que se debe regular para que el Estado promueva su desarrollo, mientras que el 11% que opinan que es para que no exista ningún tipo de discriminación social y un 9% piensan que se debe regular para poder evitar abusos del poder.

GRAFICA Nº 6

**RAZONES POR LAS QUE CONSIDERA QUE SE DEBE REGULAR LA  
INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS  
EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO**



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

Leyenda	
A:	Para garantizar sus derechos sociales
B:	Para que el Estado promueva su desarrollo
C:	Para que no exista ningún tipo de discriminación
D:	Para evitar el abuso del poder

**CUADRO N° 7**

**CONSIDERA QUE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS SE DEBEN PROTEGER CON LA REGULACIÓN DE LA INCLUSIÓN SOCIAL**

<b>Considera</b>	<b>Ministerio Público</b>	<b>Abogados</b>	<b>Poder Judicial</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Si</b>	28	67	29	124	78
<b>No</b>	12	13	11	36	22
<b>Subtotal</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>40</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

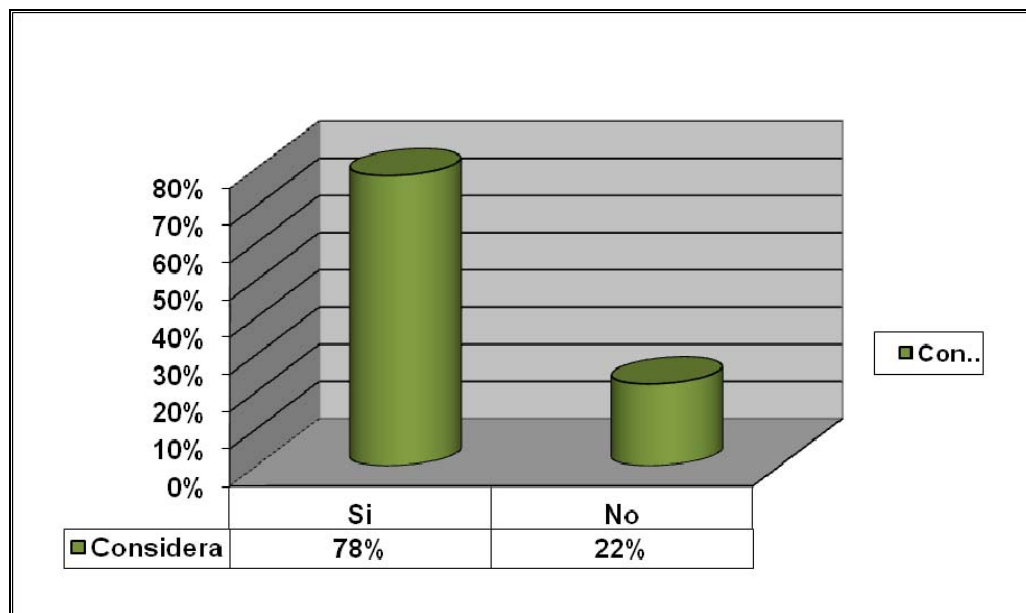
Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

Este cuadro nos muestra que el 78% de los encuestados consideran que las Comunidades nativas y campesinas se deben proteger con la regulación de la inclusión social, mientras que un 22% consideran que no debe ser así, es decir sigue siendo mayoritaria la posición de los juristas en que la regulación de la inclusión social es el mejor mecanismo para la salvaguarda de los interés y derechos de los menos favorecidos.



GRAFICA Nº 7

**CONSIDERA QUE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS SE DEBEN PROTEGER CON LA REGULACIÓN DE LA INCLUSIÓN SOCIAL**



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

**CUADRO Nº 8**

**RAZONES POR LAS QUE CONSIDERA QUE LAS COMUNIDADES  
NATIVAS Y CAMPESINAS SE DEBEN PROTEGER CON LA  
REGULACIÓN DE LA INCLUSIÓN SOCIAL**

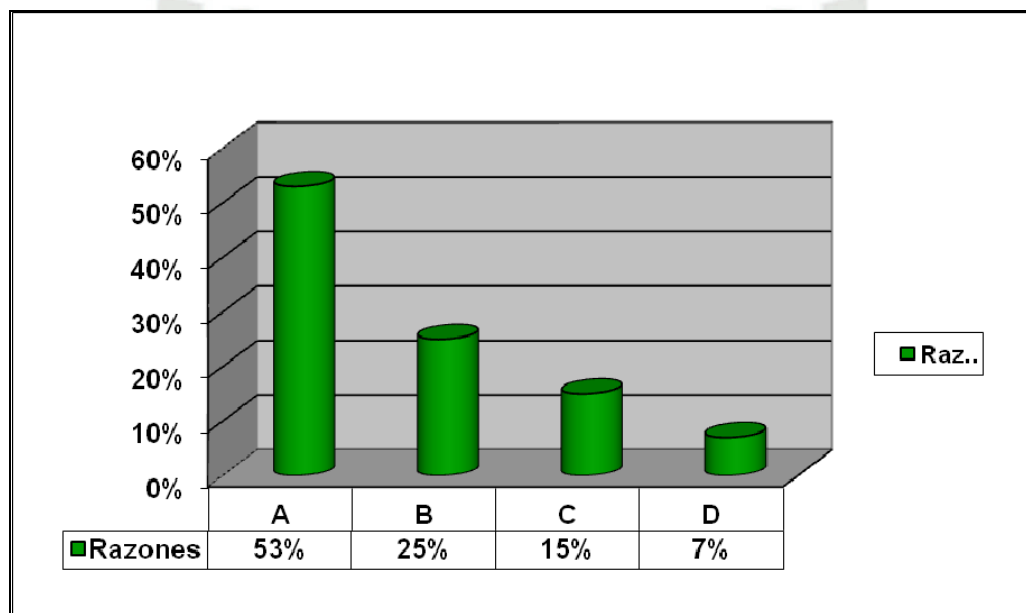
Razones	Ministerio Público	Abogados	Poder Judicial	Total	%
Porque ello garantizará el respeto de sus derechos	18	47	19	84	53
Porque con ello mejorará sus condiciones	10	20	10	40	25
Porque ello no garantizará el respeto de derechos	8	10	6	24	15
Porque con ello no mejorará sus condiciones	4	3	5	12	7
<b>Subtotal</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>40</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

Este cuadro nos muestra las razones por las cuales los encuestados opinan que dichos sectores se deben proteger o no con la regulación de la inclusión social, siendo que el 53% piensan que si porque ello permitirá garantizar el respeto de sus derechos, mientras que el 25% opinan que debe ser porque con ello se mejorará las condiciones de dichos sectores, de otro lado el 15% piensa que no se debe regular porque no permitirá el respeto de dichos derechos, mientras que el 7% piensan que tampoco se debe regular porque con ello no va a mejorar en nada las condiciones de dichos sectores.

GRAFICA Nº 8

**RAZONES POR LAS QUE CONSIDERA QUE LAS COMUNIDADES  
NATIVAS Y CAMPESINAS SE DEBEN PROTEGER CON LA  
REGULACIÓN DE LA INCLUSIÓN SOCIAL**



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

Leyenda	
<b>A:</b>	Porque ello garantizará el respeto de sus derechos
<b>B:</b>	Porque con ello mejorará sus condiciones
<b>C:</b>	Porque ello no garantizará el respeto de derechos
<b>D:</b>	Porque con ello no mejorará sus condiciones

**CUADRO Nº 9**

**CONSIDERA QUE EL ESTADO A TRAVÉS DE LA LEY DEBE PROTEGER  
LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y  
CAMPELINAS**

<b>Considera</b>	<b>Ministerio Público</b>	<b>Abogados</b>	<b>Poder Judicial</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Si</b>	35	74	33	142	89
<b>No</b>	5	6	7	18	11
<b>Subtotal</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>40</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

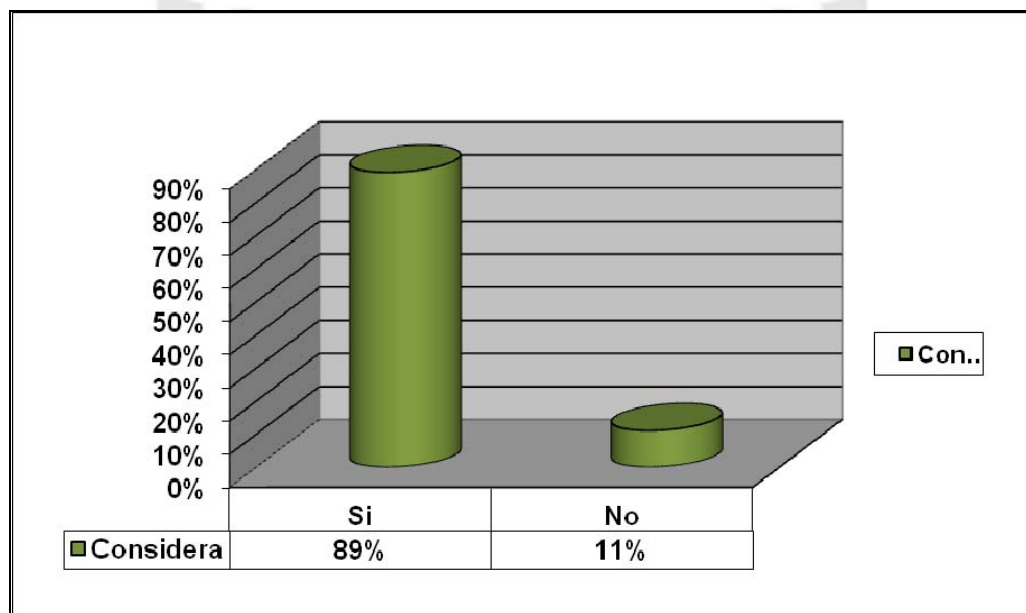
**Fuente:** Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogera de la ciudad de Arequipa en el año 2011

En el cuadro siguiente se evidencia que el 89% de los encuestados si consideran que el Estado a través de la ley debe proteger la inclusión social de las comunidades nativas en nuestro país, mientras que un 11% consideran que no debe ser así, estos resultados nos siguen demostrando que la inclusión social en nuestro país debe ser debidamente regulada tomando para ello los parámetros adecuados para su ejecución.



**GRAFICA Nº 9**

**CONSIDERA QUE EL ESTADO A TRAVÉS DE LA LEY DEBE PROTEGER  
LA INCLUSION SOCIAL DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y  
CAMPESINAS**



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

**CUADRO Nº 10**

**RAZONES POR LAS QUE CONSIDERA QUE EL ESTADO A TRAVÉS DE  
LA LEY DEBE PROTEGER LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS  
COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS**

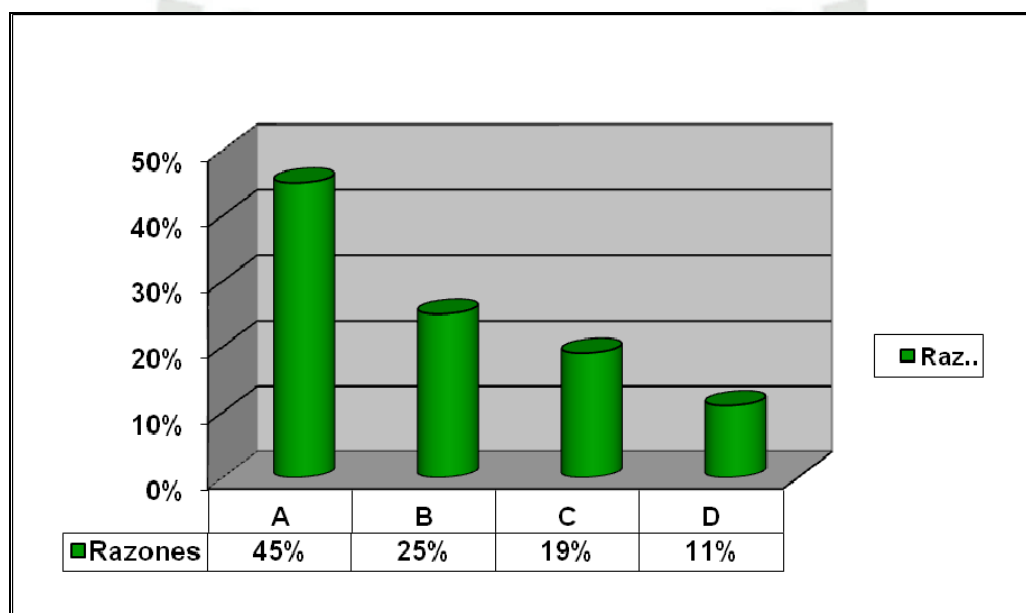
<b>Razones</b>	<b>Ministerio Público</b>	<b>Abogados</b>	<b>Poder Judicial</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Para que sus derechos no se vean afectados</b>	15	34	23	72	45
<b>Para garantizar el derecho de igualdad</b>	10	25	5	40	25
<b>Para mejorar sus condiciones de vida</b>	10	15	5	30	19
<b>Para no perjudicar su desarrollo social</b>	5	6	7	18	11
<b>Subtotal</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>40</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

En este cuadro se presentan las razones por las cuales los encuestados consideran que el Estado a través de la ley debe o no proteger la inclusión social de las Comunidades nativas y campesinas, siendo que el 45% opina que si debe protegerla para que sus derechos no se vean afectados, mientras que el 25% piensan que debe ser para garantizar el derecho a la igualdad, y finalmente el 19% opina que se debe regular para mejorar las condiciones de vida de ciertos sectores. De otro lado tenemos que el 11% opinan que no debe regularse porque su regulación afectaría su desarrollo social.

GRAFICA Nº 10

**RAZONES POR LAS QUE CONSIDERA QUE EL ESTADO A TRAVÉS DE  
LA LEY DEBE PROTEGER LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS  
COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS**



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

Leyenda	
<b>A:</b>	<b>Para que sus derechos no se vean afectados</b>
<b>B:</b>	<b>Para garantizar el derecho de igualdad</b>
<b>C:</b>	<b>Para mejorar las condiciones de vida</b>
<b>D:</b>	<b>Para no perjudicar su desarrollo social</b>

## 2.2 LOS DERECHOS SOCIALES

CUADRO Nº 11

### SABE QUE SON LOS DERECHOS SOCIALES

Sabe	Ministerio Público	Abogados	Poder Judicial	Total	%
Si	28	67	29	124	78
No	12	13	11	36	22
<b>Subtotal</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>40</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

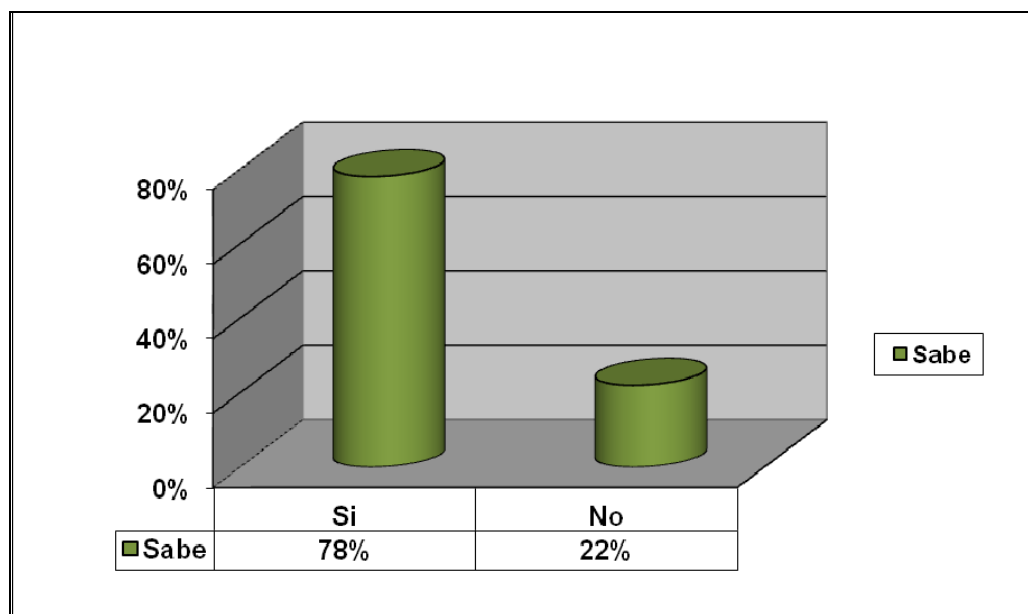
Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

Este cuadro nos refiere que el 78% de los encuestados tienen conocimiento en qué consiste los derechos sociales, mientras que el 22% no tienen un conocimiento exacto en que consisten estos derechos. Estos resultados nos evidencian que el tema no es tan polémico como lo constituye el tema de la inclusión social.



### GRAFICA Nº 11

#### SABE QUE SON LOS DERECHOS SOCIALES



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

**CUADRO Nº 12**

**RAZONES POR LAS QUE SABE O NO QUÉ SON LOS DERECHOS  
SOCIALES**

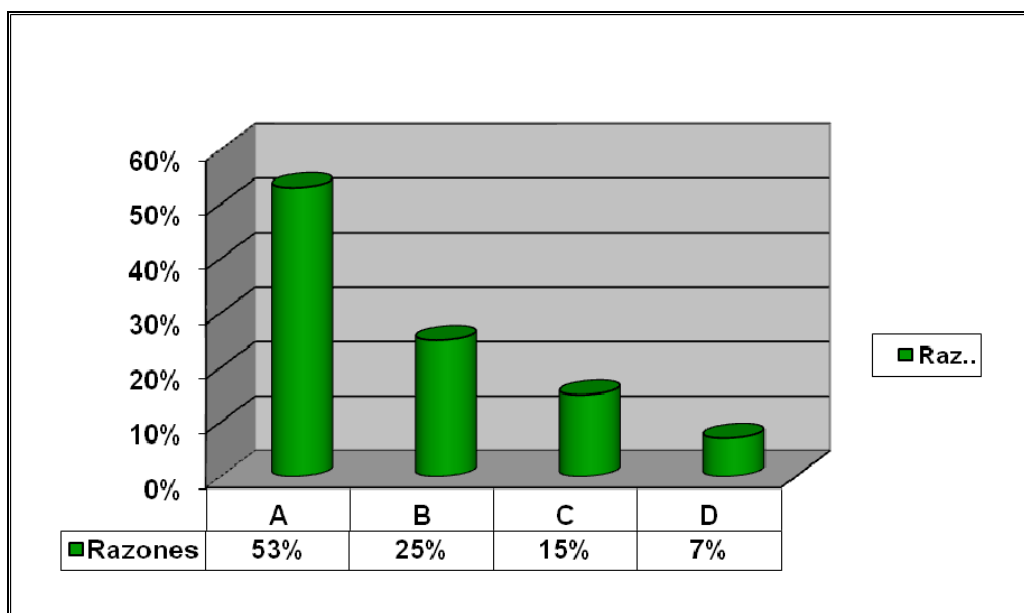
<b>Razones</b>	<b>Ministerio Público</b>	<b>Abogados</b>	<b>Poder Judicial</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Es el acceso a las condiciones de vida</b>	18	47	19	84	53
<b>Es el acceso a los servicios públicos</b>	10	20	10	40	25
<b>Es el acceso a los derechos fundamentales</b>	8	10	6	24	15
<b>Es el acceso a los principios fundamentales</b>	4	3	5	12	7
<b>Subtotal</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>40</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

En este cuadro tenemos las razones por las cuales los encuestados conocen o no en qué consiste los derechos sociales, siendo que en un 53% opinan que es el acceso a las condiciones de vida, mientras que el 25% piensan que es el acceso a los servicios públicos, de otro lado el 15% refiere que es el acceso a los derechos fundamentales y finalmente un 7% aducen que es el acceso a los principios fundamentales. Siendo los dos primeros porcentajes los más cercanos al concepto de derecho social.

GRAFICA Nº 12

RAZONES POR LAS QUE SABE O NO QUÉ SON LOS DERECHOS  
SOCIALES



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

Leyenda	
A:	Es el acceso a las condiciones de vida
B:	Es el acceso a los servicios públicos
C:	Es el acceso a los derechos fundamentales
D:	Es el acceso a los principios fundamentales

**CUADRO Nº 13**

**CONOCE CUÁLES SON LOS DERECHOS SOCIALES DE LAS  
COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS**

<b>Conoce</b>	<b>Ministerio Público</b>	<b>Abogados</b>	<b>Poder Judicial</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Si</b>	35	74	33	142	89
<b>No</b>	5	6	7	18	11
<b>Subtotal</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>40</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

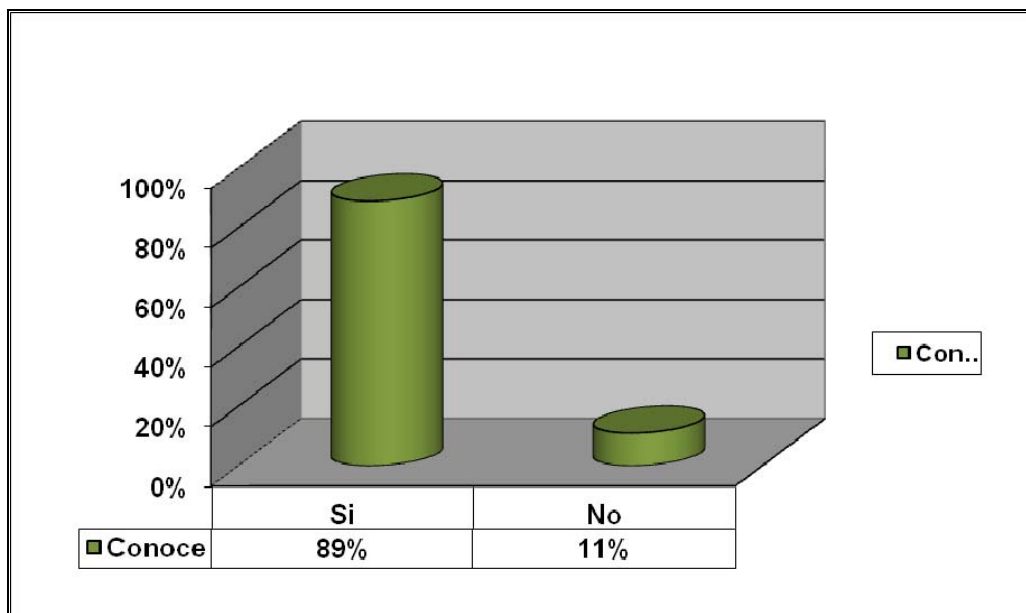
Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

Este cuadro nos presenta que el 89% de los encuestados refieren conocer cuáles son los derechos sociales de las Comunidades nativas y campesinas, mientras que el 11% no tienen un claro conocimiento de cuales son dichos derechos, es decir estos resultados nos evidencian la importancia de conocer dichos derechos en el mundo jurídico.



GRAFICA Nº 13

**CUÁLES SON LOS DERECHOS SOCIALES DE LAS COMUNIDADES  
NATIVAS Y CAMPESINAS**



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

**CUADRO Nº 14**

**CUÁLES SON LOS DERECHOS SOCIALES DE LAS COMUNIDADES  
NATIVAS Y CAMPESINAS**

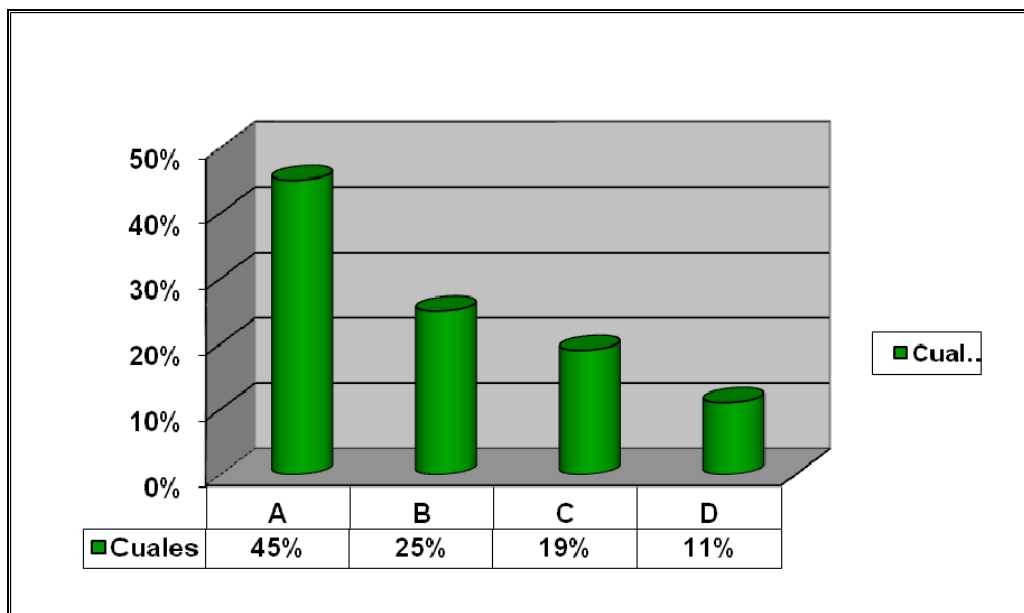
<b>Cuales</b>	<b>Ministerio Público</b>	<b>Abogados</b>	<b>Poder Judicial</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Derecho al trabajo</b>	15	34	23	72	45
<b>Derecho a la educación</b>	10	25	5	40	25
<b>Derecho a la salud</b>	10	15	5	30	19
<b>Derecho a la identidad</b>	5	6	7	18	11
<b>Subtotal</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>40</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

Este cuadro nos muestra cuales son los principales derechos de las comunidades nativas, siendo que el 45% indican que es el derecho al trabajo, el 25% indican que es el derecho a la educación, el 19% indican que es el derecho a la salud y el 11% indican que es el derecho a la identidad, este último si bien es cierto es un derecho pero no social sino civil.

GRAFICA Nº 14

**CUÁLES SON LOS DERECHOS SOCIALES DE LAS COMUNIDADES  
NATIVAS Y CAMPESINAS**



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

Leyenda
<b>A: Derecho al trabajo</b>
<b>B: Derecho a la educación</b>
<b>C: Derecho a la salud</b>
<b>D. Derecho a la identidad</b>

**CUADRO Nº 15**

**CONSIDERA QUE EN NUESTRO PAÍS SE GARANTIZA LOS DERECHOS  
SOCIALES DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS**

<b>Considera</b>	<b>Ministerio Público</b>	<b>Abogados</b>	<b>Poder Judicial</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Si</b>	11	14	12	37	23
<b>No</b>	29	66	28	123	77
<b>Subtotal</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>40</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

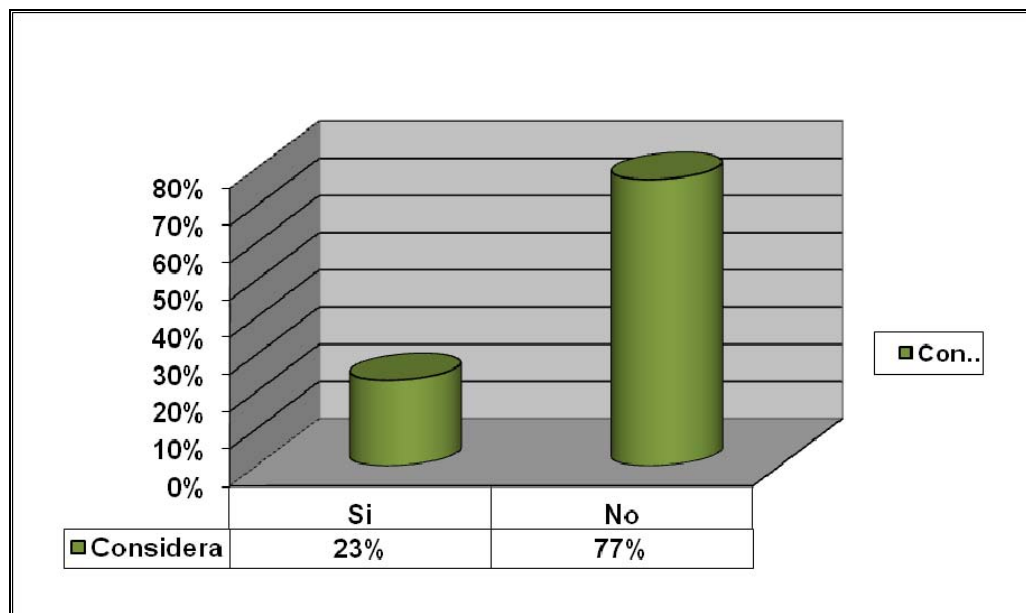
Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

Este cuadro nos determina que el 23% de los encuestados refieren que en nuestro país si se garantiza los derechos sociales de las Comunidades nativas y campesinas, mientras que el 77% consideran que no se garantiza dichos derechos, siendo que la gran mayoría opina que los derechos sociales de las comunidades nativas no se encuentran debidamente garantizados por los medios legales existentes en nuestro entorno.



GRAFICA Nº 15

**CONSIDERA QUE EN NUESTRO PAÍS SE GARANTIZA LOS DERECHOS  
SOCIALES DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS**



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

**CUADRO Nº 16**

**RAZONES POR LAS QUE CONSIDERA O NO QUE EN NUESTRO PAÍS  
SE GARANTIZA LOS DERECHOS SOCIALES DE LAS COMUNIDADES  
NATIVAS Y CAMPESINAS**

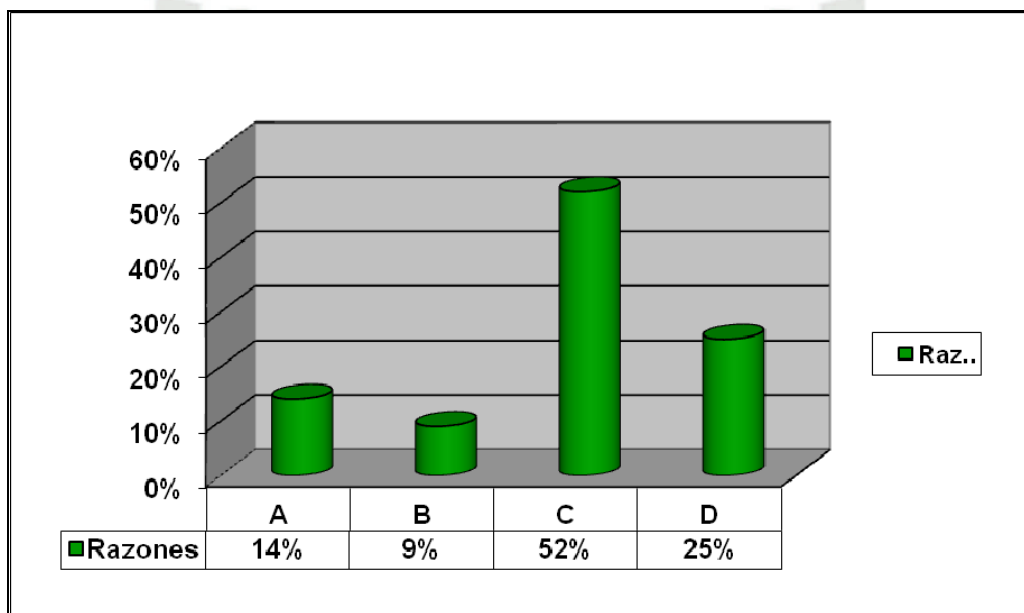
Razones	Ministerio Público	Abogados	Poder Judicial	Total	%
El Estado peruano los protege	6	10	7	23	14
El desarrollo económico los favorece	5	4	5	14	9
El Estado peruano no los protege	19	46	18	83	52
El desarrollo económico no los favorece	10	20	10	40	25
<b>Subtotal</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>40</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

En este cuadro se evidencia las razones por las cuales los encuestados consideran o no que en nuestro país se garantiza los derechos sociales de las Comunidades nativas y campesinas, siendo que el 14% consideran que si se garantiza porque el Estado peruano se encarga de protegerlos, mientras que el 9% consideran que es porque el desarrollo económico en nuestro país los favorece. De otro lado tenemos que el 52% consideran que no se garantiza dichos derechos porque el Estado peruano no los protege adecuadamente y finalmente el 25% piensa que es porque el desarrollo económico en nuestro país no les favorece.

GRAFICA Nº 16

**RAZONES POR LAS QUE CONSIDERA O NO QUE EN NUESTRO PAÍS  
SE GARANTIZA LOS DERECHOS SOCIALES DE LAS COMUNIDADES  
NATIVAS Y CAMPESINAS**



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

Leyenda	
A:	El Estado peruano los protege
B:	El desarrollo económico los favorece
C:	El Estado peruano no los protege
D:	El desarrollo económico no los favorece

**CUADRO Nº 17**

**CONSIDERA QUE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS DERECHOS  
SOCIALES DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS ES EL  
ADECUADO**

<b>Considera</b>	<b>Ministerio Público</b>	<b>Abogados</b>	<b>Poder Judicial</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Si</b>	–	–	–	–	–
<b>No</b>	40	80	40	160	100
<b>Subtotal</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>40</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

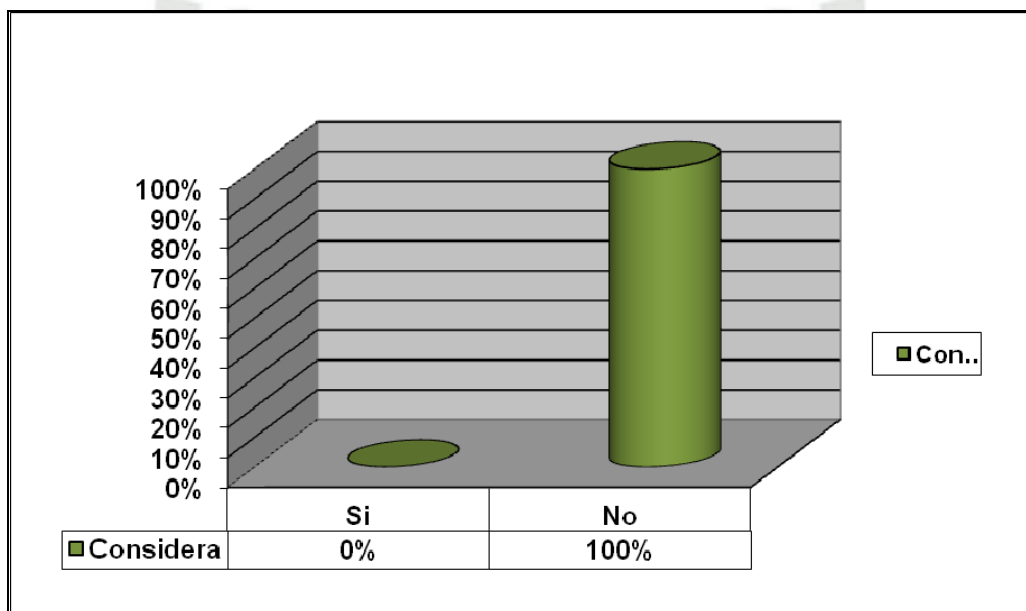
**Fuente:** Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

Este cuadro nos muestra contundentemente que el 100% de los encuestados consideran que el tratamiento jurídico que se le da a los derechos sociales de las Comunidades nativas y campesinas no es el adecuado, estos resultados nos evidencian que falta mucho por hacer respecto al desarrollo de dichas Comunidades nativas y campesinas, y que por ende se hace necesario la inclusión social de estos sectores que pueden contribuir a que su desarrollo pueda vislumbrarse en mejorar sus condiciones de vida de dichos sectores de la población menos favorecidos y adonde no llega el desarrollo del Estado peruano.



GRAFICA Nº 17

**CONSIDERA QUE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS DERECHOS  
SOCIALES DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS ES EL  
ADECUADO**



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

**CUADRO Nº 18**

**RAZONES POR LAS QUE CONSIDERA QUE LA REGULACIÓN  
JURÍDICA DE LOS DERECHOS SOCIALES DE LAS COMUNIDADES  
NATIVAS Y CAMPESINAS ES EL ADECUADO**

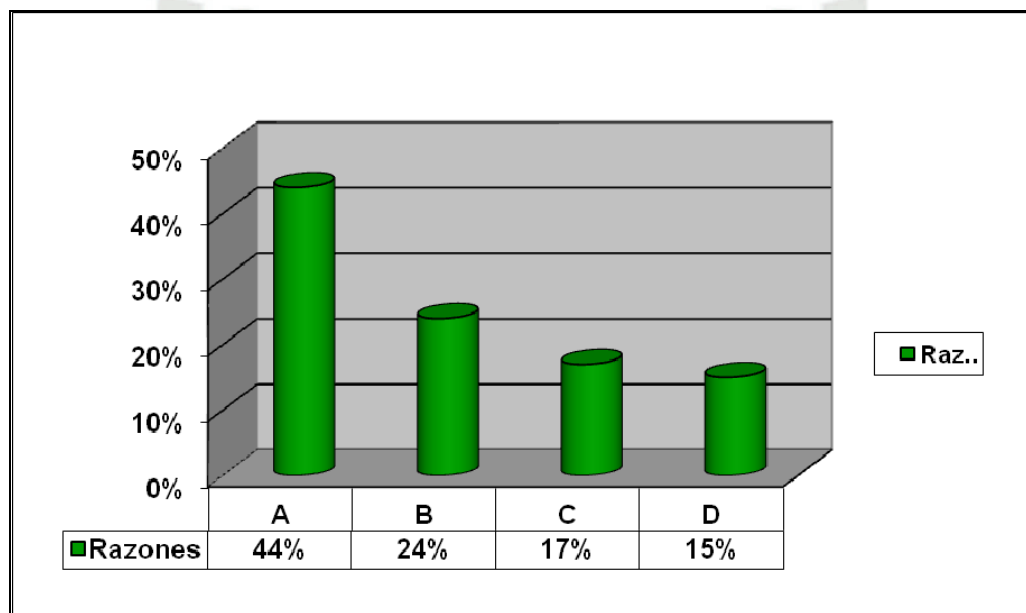
<b>Razones</b>	<b>Ministerio Público</b>	<b>Abogados</b>	<b>Poder Judicial</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Por la falta de inclusión social de dichos sectores</b>	15	43	13	71	44
<b>Porque el desarrollo es solo para ciertos sectores</b>	10	17	12	39	24
<b>Por las políticas de gobierno inidóneas</b>	8	10	9	27	17
<b>Porque no llega a todos los sectores involucrados</b>	7	10	6	23	15
<b>Subtotal</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>40</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

En este cuadro tenemos las razones por las cuales los encuestados consideran que la regulación jurídica de los derechos sociales de las Comunidades nativas y campesinas es inadecuado, siendo que el 44% piensan que es por la falta de inclusión social de dichos sectores, mientras que el 24% consideran que es porque el desarrollo es solo para ciertos sectores, de otro lado el 17% opina que es porque las políticas de gobierno no son idóneas y finalmente el 15% piensan que es porque dichas normas no llegan a todos los sectores involucrados.

GRAFICA Nº 18

**RAZONES POR LAS QUE CONSIDERA O NO QUE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS DERECHOS SOCIALES DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS ES EL ADECUADO**



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

Leyenda
<b>A: Por la falta de inclusión social de dichos sectores</b>
<b>B: Porque el desarrollo es solo para ciertos sectores</b>
<b>C: Por las políticas de gobierno inidóneas</b>
<b>D: Porque no llega a todos los sectores involucrados</b>

**CUADRO Nº 19**

**CONSIDERA QUE REGULAR LA INCLUSION SOCIAL DE LAS  
COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS GARANTIZARÁ SUS  
DERECHOS SOCIALES**

<b>Considera</b>	<b>Ministerio Público</b>	<b>Abogados</b>	<b>Poder Judicial</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Si</b>	27	56	29	112	70
<b>No</b>	13	24	11	48	30
<b>Subtotal</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>40</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

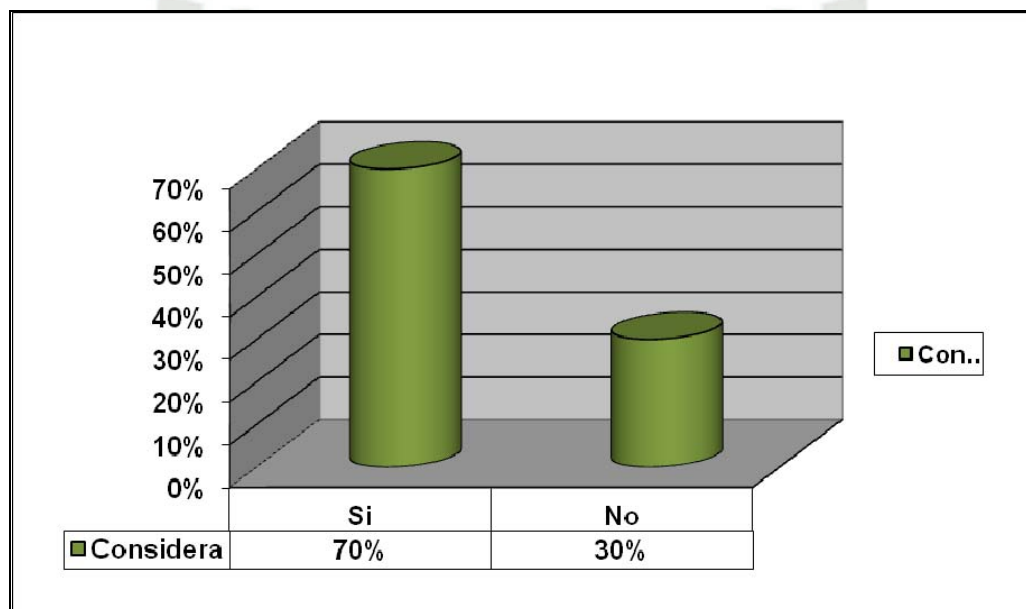
Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

En este cuadro tenemos que el 70% de los encuestados consideran que la regulación de la inclusión social de las Comunidades nativas y campesinas si garantizará sus derechos sociales, mientras que un 30% no lo considera así. Estos resultados nos muestran que en su gran mayoría los especialistas en el tema consideran que se hace necesaria la regulación de la inclusión social en nuestro entorno a efecto de garantizar a los sectores menos favorecidos como lo son las Comunidades nativas y campesinas.



GRAFICA Nº 19

**CONSIDERA QUE REGULAR LA INCLUSION SOCIAL DE LAS  
COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS GARANTIZARÁ SUS  
DERECHOS SOCIALES**



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

**CUADRO Nº 20**

**RAZONES POR LAS QUE CONSIDERA O NO QUE REGULAR LA  
INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS  
GARANTIZARÁ SUS DERECHOS SOCIALES**

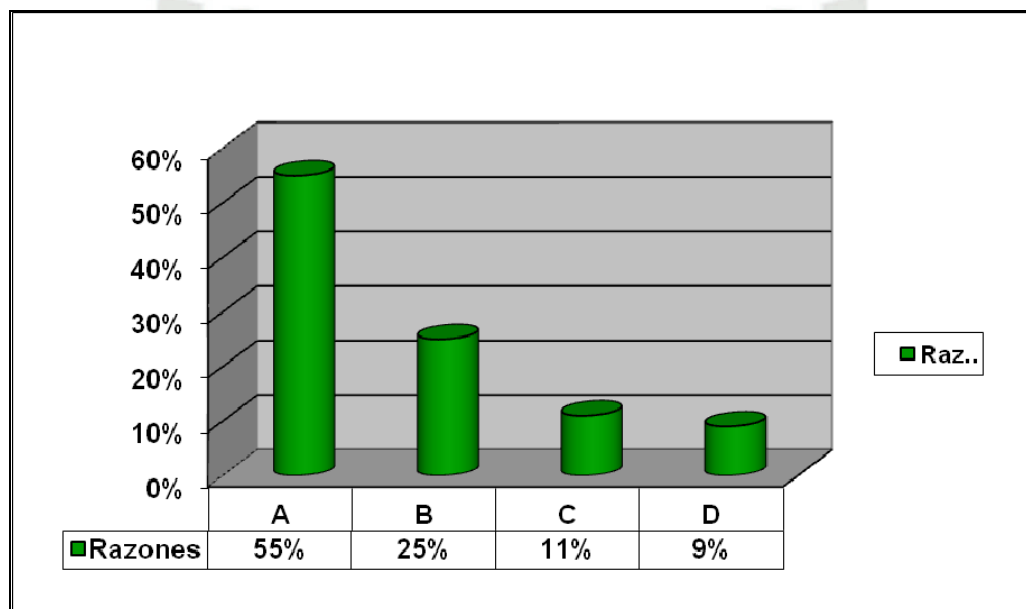
<b>Razones</b>	<b>Ministerio Público</b>	<b>Abogados</b>	<b>Poder Judicial</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Para mejorar su crecimiento económico</b>	17	36	19	72	45
<b>Para que exista igualdad de oportunidades</b>	10	20	10	40	25
<b>Ello no reducirá la pobreza en el país</b>	7	14	6	27	17
<b>Ello los convertirá en una carga para el Estado</b>	6	10	5	21	13
<b>Subtotal</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>40</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

Finalmente, este cuadro nos muestra las razones por las cuales los encuestados consideran o no que la regulación de la inclusión social de las comunidades nativas y campesinas garantizará sus derechos sociales, siendo que el 45% consideran que es para poder mejorar su crecimiento económico, mientras que el 25% es para que exista igualdad de oportunidades en dichos sectores, asimismo el 17% no lo considera porque ello no reducirá la pobreza en nuestro país y finalmente el 13% considera que no debe ser así porque constituirían una carga para el Estado.

GRAFICA Nº 20

**RAZONES POR LAS QUE CONSIDERA QUE SE DEBEN O NO  
PROTEGER LOS SECTORES MENOS FAVORECIDOS EN NUESTRO  
PAÍS**



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta realizada por el investigador a los Magistrados y Abogados de la ciudad de Arequipa en el año 2011

Leyenda
<b>A: Para mejorar su crecimiento económico</b>
<b>B. Para que exista igualdad de oportunidades</b>
<b>C: Ello no reducirá la pobreza en el país</b>
<b>D: Ello los convertirá en una carga para el Estado</b>

### 3. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

La inclusión, entendida desde un punto de vista social, tiene que ver con el trabajo que realizan diferentes personas a diario para asegurar que grandes sectores de la sociedad luchen por ser incluidos, y no quedarse fuera de esta, es así que entran entonces en un caracol de violencia, delincuencia y paupérrimas condiciones de vida. La inclusión social significa integrar a la vida social comunitaria a todos los miembros de la sociedad, independientemente de su origen, de su actividad, de su condición socio-económica o de su pensamiento. Normalmente, casi siempre la inclusión social se relaciona con los sectores más humildes, pero también puede tener que ver con minorías discriminadas y dejadas de lado.

Equivocadamente se piensa que el concepto de inclusión social equivale únicamente a la incorporación del disfrute de las consecuencias del desarrollo económico del país a las personas que se encuentran en situación económica de desventaja. Pensar así denota un concepto parcial de lo que es una inclusión social verdadera. La idea de inclusión social implica, desde una perspectiva real, una primera premisa esencial: el aceptar y respetar al otro como igual. Solamente bajo ese entendido podemos incluir al que está fuera del sistema.

Pero esta afirmación no se cumple, como se demuestra en el cuadro N° 4 de esta investigación, en el que se considera cuáles son los sectores que se afectan por la falta de inclusión social, se tiene que de una muestra de 160 encuestados entre abogados, Ministerio Público y Poder Judicial de Arequipa, el 45% de los encuestados consideran que son las comunidades nativas las que se encuentran afectados por la falta de inclusión social, el 25% de los encuestados opinan que son las comunidades campesinas, el 17% de los encuestados opinan que son las comunidades indígenas, y finalmente el 13% consideran que son las comunidades marginales, es decir;



estos resultados nos muestran que son siempre los sectores más humildes los que se ven afectados con la carencia de una inclusión social.

Los métodos a los que se recurre para llevar adelante el fenómeno de inclusión social pueden ser muy variados, aunque por lo general tienen que ver con proveer a esos sectores desprotegidos y discriminados con todos aquellos medios necesarios para poder desarrollar un estilo de vida digno y estable. En este sentido, la inclusión social puede significar asegurar trabajo, salud, viviendas dignas y seguras, educación, seguridad y muchas otras cosas que contribuyen a que toda la sociedad se desarrolle de manera orgánica y ordenada. La inclusión social creo que es un fenómeno característico de estos últimos años en los que las crisis económicas mundiales y regionales han hecho que importantes sectores de las poblaciones humanas entren en desamparo y abandono.

El sistema del que se viene hablando no se reduce a, cómo señalamos, únicamente a un conglomerado de recursos económicos, denota la gama de derechos y libertades fundamentales reconocidos a favor del hombre como significado de su esencia y dignidad. Implica, aunque no enunciativamente, el derecho a una vida digna, el derecho a la educación, a la salud, a la participación efectiva en la vida política del país, entre otros; además, denota el ejercicio de libertades como la de expresión, información, de pensamiento.

Este sistema que debe preponderar como tal en nuestro país y que debe encontrarse recogido en su Carta Fundamental, tiene sus orígenes en su propia fundación como República independiente y ha venido experimentando cambios propios de la dinámica política. Sin embargo, consideramos que es más coherente mantener un sistema cimentado en líneas como las antes expuestas y que no sean objeto de variantes drásticas según la conveniencia del gobierno de turno. Para ello, hacemos votos por una adecuada regulación de inclusión social de las comunidades nativas de carácter vinculante que establezca líneas directrices y políticas de Estado

dentro del ejercicio de derechos y libertades, con consecuentes deberes para la persona.

De otro lado, tenemos que el cuadro N° 9 nos muestra las razones por las cuales se debe regular en nuestro ordenamiento jurídico la inclusión social de las comunidades nativas y campesinas, siendo que en un 55% piensan que se debe regular para garantizar sus derechos sociales, otros opinan en un 25% que se debe regular para que el Estado promueva su desarrollo, mientras que el 11% que opinan que es para que no exista ningún tipo de discriminación social y un 9% piensan que se debe regular para poder evitar abusos de poder.

Especial pronunciamiento requiere, dada nuestra condición de país diverso, la situación de las comunidades amazónicas y andinas. Entendemos que, el orden al respeto de los tratados internacionales de los cuales el Perú es parte y en general a la consideración de su naturaleza, la inclusión al sistema de estas comunidades amazónicas y andinas no debe ser impuesta sino consensuada y motivada. De lo contrario, estaríamos instaurando un orden ciego, absoluto, vertical y contrario, por tanto; a la democracia que aspiramos a consolidar. No hay que perder de vista que, siendo una república unitaria, no podemos fomentar la generación de divisionismo, es necesario entonces la construcción de un concepto de identidad nacional, de servicio y solidaridad nacionales que vaya íntimamente relacionado con el concepto de la inclusión social.

Un hecho que resulta importante hablando de inclusión social verdadera y eficiente, es el de la participación en la vida política de los habitantes del país. Sobre este aspecto, somos conscientes que dentro de una democracia representativa existen decisiones que son propias de la clase gobernante. Sin embargo, el ejercicio de las libertades y derechos conexos a esa vida política nacional no deben ser objeto de un caso aislado de votación en cada período de cambio de autoridades. Es cierto que el poder se delega, pero un

concepto de inclusión social verdadera y eficiente denota la posibilidad cercana a todos los pobladores de una participación en la forma que ellos lo estimen pertinente. Esto pasa por un esfuerzo que haga de las instituciones más sólidas, de manera que sean receptáculos de esta facultad. Pasa también por motivar en la clase gobernante la conducta de diálogo abierto que supone dos aspectos fundamentales: comunicar efectivamente y saber escuchar.

Solamente una adecuada regulación de la inclusión social verdadera y eficiente de las comunidades nativas, hará de nuestro país un lugar armonioso y gobernable desde el punto de vista político, será el germen necesario para la igualdad de oportunidades, alejará el fantasma de violencia sistémica, acallará cualquier reclamo de insatisfacción, amargura, recelo y desconfianza, contribuirá al desarrollo de nuestra vida democrática y por encima de todo generará en nuestros pobladores el objetivo de convertirse en ciudadanos, el sentirse parte de un país, sentirse valioso en la vida, y que vivan a satisfacción, llenos de felicidad con el compromiso que ello involucra, solamente este punto de partida labrará su camino hacia la realización personal y felicidad particular de dichas comunidades.

La República peruana se formó tras la independencia de 1821, como un Estado – Nación, siguiendo el modelo de los nacientes Estado Europeos y los Estados Unidos. El Estado republicano implica que se gesten una Unidad administrativa que permita la regulación (o la administración) de los sistemas de producción, la protección del territorio (por ejemplo en la formación de un ejército), y el cuidado de la ciudadanía (a través de los servicios básicos y la garantía de sus derechos). Esto implica entonces, que el Estado garantice la seguridad, el territorio y el cuidado de la población. A su vez, esta población adquiere la categoría de ciudadano, en un sistema en el que el gobierno no



emerge de la gracia divina (como en el modelo monárquico) sino la cesión del poder de los ciudadanos a sus representantes (a través de la elección).<sup>1</sup>

La Nación, en cambio, no es un concepto administrativo, ni un sistema de gobierno, sino un concepto identitario. Una nación la es en tanto los miembros de una comunidad reconozcan un idioma, religión, historia, tradición y origen común (muchas veces aun no siempre, implican también un territorio común). De tal modo que en un Estado territorialmente dispuesto, administrativamente unificado, defendido por un ejército regular y en donde se garanticen los derechos de los ciudadanos, pueden existir varias naciones, con diferencias de identidad diversas.

El Estado peruano se conformó como un Estado – Nación, pero en el inicio de este proceso no necesariamente incluyó la diversidad de sus nuevos ciudadanos. En efecto, la independencia trajo consigo un lento proceso de unificación administrativa que se extendió hasta la segunda mitad del siglo XX, pero sobre todo, un lento proceso de integración de la población a los procesos democráticos, a la participación en la administración, e incluso en la propia elección de representantes (en el voto regular).

En los años ochenta del siglo XX implicaron un momento democrático en el que se sucedieron Fernando Belaunde y Alan García, década en el que se inició el conflicto armado interno que el Estado sostuvo contra el PCP-Sendero Luminoso y el MRTA. La década de los noventa tuvo el gobierno de Alberto Fujimori que en 1992 produjo un auto golpe e iniciaba un gobierno autoritario civil (Degredori 2007, Cotler 2000).

---

<sup>1</sup> Academia de la Magistratura, Décimo Tercer Curso de Preparación para el Ascenso de la Carrera Judicial o Fiscal-Segundo, Tercer y Cuarto Nivel de la Magistratura. Realidad Social Peruana. Diplomatura de Formación Esencial. Material autoinstructivo elaborado por el Profesor Principal: Jaris Mujica Pujazón. Pág. 8



En el diseño de la Constitución Política de 1993, en su Título I: De la persona y la sociedad, del Capítulo I: De los Derechos Fundamentales de la Persona: En el artículo 2, están previstas y señaladas los derechos fundamentales de la persona, en ella se reitera gran parte de los derechos que estaban previstos en la Constitución Política de 1979, en contados casos efectúa adiciones y en otras, algunas restricciones y exclusiones. Y es que en realidad, carecía de sentido modificar la parte dogmática de la Constitución de 1979 para ampliar o introducir nuevos derechos. Para hacerlo bastaba acudir al artículo 4 de la misma que inspiró el artículo 3 de la Carta vigente, que permitía la apertura de la Carta a futuros “derechos implícitos” o “innominados” derivados de la dignidad del ser humano. Incluso el artículo 105 del texto de 1979 permitía acoger en el ordenamiento interno a los derechos reconocidos por los tratados, pues éstos según dicho dispositivo contaban con jerarquía constitucional.

En cambio, sí era preciso modificar la Constitución de 1979 para adelgazar o reducir los derechos. Esto sucedió en la ampliación de los supuestos en los que cabe aplicar la pena de muerte, al haberse eliminado el artículo 105 de la Constitución Política de 1979, así como tratándose de los derechos sociales. Lo propio ha ocurrido en materia de igualdad al haberse eliminado la cláusula de la Constitución anterior, según la cual “la ley reconoce a la mujer derechos no menores que al varón”, con la cual se retrocede a “una fórmula que plasma la igualdad en términos restrictivos”.

Además, la Carta de 1993 pretendió establecer diferencias entre los derechos fundamentales y los restantes derechos reconocidos por ella. En efecto, el texto constitucional vigente emplea la expresión derechos fundamentales para denominar a aquellos incluidos en el primer Capítulo de su Título I, estableciendo una aparente distinción con los restantes derechos desarrollados en otros capítulos, a los cuales no los denomina fundamentales sino sociales y económicos (Capítulo II) y políticos (Capítulo III).

A nuestro juicio, el Profesor Samuel B. Abad Yupanqui dice: “no debe existir tal distinción; más aún si las normas cuentan con vida propia con independencia de la eventual intención de los constituyentes”<sup>2</sup>. Agrega el autor. “En efecto, la cláusula abierta prevista por el artículo 3, ubicada en el primer capítulo de la Constitución, permite afirmar que también son derechos fundamentales los demás reconocidos por ella así no se encuentren ubicados en el capítulo primero e incluso los derechos “implícitos”, es decir; aquellos no previstos expresamente. En definitiva, en nuestro ordenamiento jurídico no existen diferencias entre las expresiones derechos constitucionales y derechos fundamentales”.

El artículo 43 de la Constitución identifica al Estado peruano como social y democrático de Derecho, agrega que unitario y descentralizado y que se organiza según el principio de separación de poderes. Así mismo, en la medida que la democracia y el respeto a los derechos humanos se encuentran estrechamente unidos, se establece el deber del Estado de garantizar su plena vigencia (artículo 44). Ello explica que el Tribunal Constitucional haya sostenido que “uno de los deberes esenciales del Estado social y democrático de Derecho sea que los derechos fundamentales tengan vigencia real, confiriéndoles, para ello, una base y un contenido material mínimo” (Expediente N°050-2004-AI/TC, Fj 106).

Cada cierto tiempo se escribe y comenta acerca de la validez, viabilidad, sostenibilidad, impacto, etc. de los programas sociales que se ejecutan en nuestro país. En resumen las posiciones van desde “son instrumentos políticos del Gobierno de turno”, hasta “son necesarios pero deben ser manejados de manera técnica”, por cierto, me encuentro más cercano a la segunda posición; aunque la primera tiene lo suyo. Pero, ¿cuáles son los temas que en materia social deberían ponerse en la agenda del día?.

---

<sup>2</sup> Samuel B. Abad Yupanqui. CONSTITUCIÓN Y PROCESOS CONSTITUCIONALES: Estudio Introductorio, Legislación, Jurisprudencia e Índices. Cuarta Edición Actualizada, Palestra Editores S.A.C, 2010, pág. 27.

Actualmente se discute por ejemplo acerca de la administración de los programas sociales. Consideramos que la reciente propuesta del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico sobre el Fondo de Inclusión Social – FIS (Institución autónoma que maneje todos los programas sociales) es técnicamente coherente y probablemente casi una necesidad, pero seguramente se chocará con la barrera política y la burocracia de turno que difícilmente abandonará su chacra.

Una gestión técnica y profesional de los programas sociales (no solo la administración) sería un paso importante y hay que insistir en ello, el FIS es una propuesta acertada en esta línea y su implementación sería una decisión acertada del gobierno. Sin embargo, desde mi punto de vista la discusión mediática está poniendo la carreta delante de los caballos, probablemente porque la coyuntura y necesidades apremiantes de la población contribuyen a ello, porque los políticos con ansias de figuración quieren llevar agua para sus molinos, porque los medios quieren vender más, porque los organismos internacionales imponen su agenda (sus temas, sus prioridades, su dinero) y toda la historia de siempre.

¿No es preferible dar uno o dos pasos atrás e iniciar de una vez por todas una discusión a fondo en lo que a política social se refiere?. ¿Existe una política social en el Perú?. Me atrevo a decir, con conocimiento de causa, que lo que tenemos es la suma de programas y proyectos que con buena intención los organismos internacionales financian, pero siempre y cuando estén dentro de sus prioridades, objetivos y metas del período (lógico y coherente para ellos pero que no necesariamente tienen que coincidir con nuestras reales necesidades).

Sin caer en exageraciones, puede decirse además que nuestra política social es la suma de proyectos con enfoques diversos (seguramente muy interesantes y de última generación), tantos como agencias de cooperación participen. Así ha sido y así es. ¿Alguien desde el Estado se ha preocupado



en revisar al menos si todos los proyectos en ejecución se contraponen, duplican, complementan?. La respuesta es no, y es no porque no hay quien tenga el mandato y la responsabilidad para ello, es decir una institución técnica y con autoridad suficiente.

Soy un convencido en pensar en el modo de mejorar la gestión de los programas sociales para hacer más efectiva la inversión social, sería necesario establecer qué programas sociales deberían continuar y cuáles no, y cuáles hacen falta. Sin embargo, ello tiene que hacerse a partir de una agenda social con un horizonte no menor a 20 años y una política social definida internamente y manejada de manera autónoma al gobierno (coherente por cierto con la política económica, si ésta a su vez es coherente), contando con una estrategia clara y la planificación estratégica respectiva. La cooperación internacional tan importante y necesaria tendría que ajustarse a esta agenda y política social y no al revés, y quizás el hecho de no haberla tenido condujo a que las iniciativas vengan casi siempre de afuera.

Si lo que pretendemos es realmente mejorar las condiciones de vida de las comunidades nativas y de aquellas que por diversas razones es excluida socialmente, incluso hasta de los circuitos de alivio y lucha contra la pobreza, empecemos a trabajar en proponer una regulación del derecho a la inclusión social de dichas comunidades, proponiendo para ello una política social con bases técnicas, científicas, de carácter autónomo y de cara a la realidad y de retos que tenemos hoy y en las próximas décadas.

Actualmente, la Política Social es simplemente la suma de programas y proyectos sociales que tienen como objetivo aliviar la pobreza y pobreza extrema. Entendiéndose por programas sociales aquellas que no buscan generar rentabilidad económica, sino; impacto social en la población objetivo. Por lo que la Política Social se convierte en un complemento de la política económica, o el colchón de la misma. No obstante, en mi opinión la



Política Social debería ser aquella que marque la pauta, dé los lineamientos estratégicos y plantee los objetivos del desarrollo social y de la gestión social de un país.

Así expresado por la norma Constitucional peruana, en un país como la nuestra en el que existe un conglomerado de naciones de diferentes razas, costumbres, religiones y culturas, como los aymaras del altiplano, los machiguengas, los shipibos, y los afroperuanos, etc., son sociedades que actualmente sufren esto que llamamos la exclusión social, es por ello que el tema de la Inclusión Social de las comunidades nativas, nos interesa y es el punto de partida de esta investigación el de determinar y explicar la razón por la cual se debe regular la inclusión social de las comunidades nativas que permita garantizar sus derechos sociales.

Finalmente, se tiene que el diseño que se empleó en el presente trabajo comprendió la realización de un exhaustivo análisis de cada uno de sus componentes que de manera integral nos permitió profundizar en la problemática a investigar, desarrollando dicho problema desde una orientación descriptiva y normativa hasta llegar a una orientación explicativa a través del análisis de los resultados obtenidos de la encuesta aplicada por el investigador a los magistrados y abogados de la ciudad de Arequipa que opinaron sobre las razones por las cuales se debe regular la Inclusión Social de las comunidades nativas para garantizar sus derechos sociales; no se tomó como unidades de estudio a las propias personas de las Comunidades nativas y campesinas, porque; son ellos los que sufren el problema de la Inclusión Social, es por ello que no se respetan sus derechos sociales, justamente porque; no está normado constitucionalmente, de lo contrario al estar normado los derechos sociales de las comunidades nativas, no habría razón ni motivo para su estudio.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** En el Perú del siglo XXI aún subsiste cierto tipo de exclusión, dado que la exclusión es una realidad aun existente en las comunidades nativas y campesinas y ésta limita sus posibilidades de interacción, de accesibilidad a los servicios a los que tienen derecho y, básicamente; limita sus posibilidades de desarrollo, el respeto y salvaguarda de sus derechos sociales.

**SEGUNDA.-** La razón de regular la inclusión social de las Comunidades nativas y campesinas para garantizar sus derechos sociales en el Perú ha cobrado gran vigencia en estos tiempos, razón que se centran en enfrentar este desafío enfatizado las iniciativas jurídicas para combatir la desigualdad, sobre todo las maneras en que se debería lograr un mejor uso y focalización de sus derechos y beneficios sociales por parte del Estado destinados a los sectores menos favorecidos como las Comunidades nativas y campesinas.

**TERCERA.-** Los criterios jurídicos que permiten la regulación de la inclusión social de las Comunidades nativas y campesinas parten de la afirmación de que la inclusión social es igualdad de oportunidades, a través de la educación y del empleo. Por lo que se percibe que incluir socialmente debe ser una visión transversal de todas las acciones del Estado y del sector privado, puesto que no existe un enfoque asistencial y más productivo en cuanto a derechos sociales se refiere.

**CUARTA.-** Los criterios jurídicos que permiten garantizar los derechos sociales de las Comunidades nativas y campesinas se evidencian a través de estrategias de viabilidad más adecuadas, por lo que en este sentido se hace necesario una mayor competitividad de las relaciones económicas como una herramienta poderosa para asegurar el bienestar de la inclusión social de las Comunidades nativas y campesinas en el País.

**QUINTA.-** Las Comunidades nativas y campesinas se sienten excluidas de la cultura nacional por su identidad cultural, aun cuando en teoría posean los derechos comunes de ciudadanía. Por tanto, la falta de compensación en la inclusión deja de lado sus derechos sociales, estas faltas de compensaciones giran principalmente en torno a la carencia de una adecuación de las instituciones y servicios públicos para incorporar políticas interculturales, el uso de medios de comunicación y la jurisdicción interna en aspectos locales que permitan la salvaguarda de dichos derechos.





## SUGERENCIAS

**PRIMERA.-** En el Perú, la inclusión social requiere que se atienda, promueva y aproveche la diversidad cultural como aspecto consustancial y eje transversal de todas las iniciativas orientadas a este fin. Es más, la diversidad cultural debe verse como un activo para impulsar y potenciar la inclusión de los sectores sociales más relegados del país como las Comunidades nativas y campesinas, a quienes no parece haberse dado la misma importancia a su problema, los que requieren plantear políticas interculturales que permitan no solo complementar medidas socioeconómicas, sino que incluso faciliten el respeto de sus derechos.

**SEGUNDA.-** La inclusión social de las comunidades nativas y campesinas debe abordarse por dos vías. En primer lugar, regulando políticas económicas que aumente la competitividad de las regiones más pobres multidimensionales a través de mayor y mejor inversión en infraestructura y capital humano. En segundo lugar, reformando el Estado hacia una gestión por resultados, ello con el propósito de consolidar dentro del cuadro de instituciones democráticas un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos sociales de dichas comunidades.

**TERCERA.-** La evolución de las políticas sociales en el país para las comunidades nativas y campesinas a través de los diferentes programas estatales, debe estar enfocada con miras a crear un nuevo ministerio como lo debe ser el de Desarrollo e Inclusión Social. Así, se describe un nuevo enfoque, todavía en construcción, sobre la segmentación de las políticas sociales de acuerdo con el ciclo de vida de las comunidades nativas y campesinas, que facilite la intervención en dichas poblaciones vulnerables.



**CUARTA.-** Al Estado le corresponde un rol promotor, facilitador que genere las condiciones necesarias para la inclusión social de las Comunidades nativas y campesinas. Es importante desarrollar mecanismos legales para mantener una estrecha coordinación entre el sector público y privado, donde las políticas deberán estar orientadas a facilitar la participación de dichas comunidades en la gestión de los servicios públicos y otras actividades necesarias para ellos, esto exige al Estado un rol adicional como regulador de políticas inclusivas que precise las reglas y los ámbitos de la inclusividad de los sectores más afectados.

**QUINTA.-** Reconociendo que los derechos sociales del hombre no nacen del hecho de ser nacionales de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, consiguientemente, un Estado como el nuestro multicultural debe incluir derechos universales, asignados a los individuos independientemente de su pertenencia grupal o étnica, así como establecer ciertos derechos grupales especiales para los grupos minoritarios como lo son las Comunidades nativas y campesinas. Estos derechos grupales especiales deben ser el derecho al autogobierno para las minorías nacionales en el interior de un Estado, el derecho étnico para proteger la identidad grupal mediante apoyo legal y económico a las culturas minoritarias y los derechos especiales de representación en las instituciones políticas.

## PROYECTO DE LEY Nº 01-2013-CR

**SUMILLA.-** Proyecto de ley que inserta en el artículo 2º de la Constitución el inciso 25 que norma sobre el derecho de la inclusión social de las comunidades nativas y campesinas.

El Congresista Carlos Bruce del Grupo Parlamentario “Concertación Parlamentaria”, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que le confiere el Artículo 107º de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 76º del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente propuesta legislativa:

### FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE INCERTA EN EL ARTÍCULO 2º DE LA CONSTITUCIÓN EL INCISO 25 QUE NORMA SOBRE EL DERECHO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS**

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### DEFINICIONES

**Exclusión social.-** Significa diferenciar, distinguir, separar una cosa de otra. La exclusión es una situación en la que una persona o grupo es tratada de forma desfavorable a causa de perjuicios, por pertenecer a una categoría social distinta.

**La Inclusión social.-** Viene del latín inclusio onis, que significa conexión o amistad con alguien. La inclusión social es reconocer en los grupos sociales distintos el valor que hay en cada diferencia, el respeto a la diversidad, y el

reconocimiento de un tercero vulnerable, con necesidades específicas que deben ser saciadas para que pueda estar en condiciones de igualdad y disfrutar de sus derechos fundamentales.

**Derechos sociales.-** Para Marcial Rubio, los derechos sociales son reglas dictadas por el Estado para asegurar ciertas condiciones de relación de los seres humanos de una sociedad entre sí, y prestaciones que el Estado regula y que en algunos casos debe prestar directamente a las personas, y generalmente cuando están en incapacidad de proveer para ellos por sí mismas.

### **OBJETO E IMPORTANCIA DE INSERTAR LA NORMA**

Indudablemente que a nuestro juicio, mejor hubiera sido volver a la Constitución de 1979, haciéndole los cambios correspondientes que permitan modernizarla, en base a lo dispuesto por lo dispuesto por el artículo 307 de dicho texto constitucional, pero ello no ha sido posible, por intereses políticos sub alternos.

La Constitución no es un tema exclusivo de abogados, por ello cualquier decisión que se adopte, debe contar con el máximo consenso posible, y es que es necesario que exista un “sentimiento constitucional” que haga que la ciudadanía se sienta comprometida con la necesidad de esta inserción que contribuya a afianzar el régimen democrático en el país.

Por ello la importancia y el objeto de insertar la norma en los 24 incisos nominados en el Artículo 2º de la Constitución que norma sobre los derechos fundamentales de la persona, es de vital importancia el inciso 25º que norma el tema de la inclusión social de las comunidades nativas y campesinas, nuestra Constitución del Estado no dice nada, hay un vacío; por ende los derechos sociales de este sector social del país no están garantizados, por lo que es necesario insertarlo en nuestra Constitución Política del Estado,



para una convivencia social, sin discriminación, porque; se beneficiará a  $\frac{1}{4}$  parte de la población del país.

## **NATURALEZA DE LOS DERECHOS SOCIALES**

Una pregunta que nosotros nos hacemos es, si todos los derechos tienen la misma importancia en el ordenamiento jurídico, y esta surge por la clasificación de los derechos en generaciones, como una forma de estudiar los derechos, a decir de Adame; genera muchas dudas que han sido aprovechadas para marcar una distancia entre las generaciones y decir que los de segunda generación no eran iguales a los de primera generación.

La Convención de Viena sobre Derechos Humanos de 1993 ha señalado que los Derechos Humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí, que la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso.

En el caso del Perú, son las constituciones de 1920 y 1933 las que incorporan inicialmente las llamadas garantías sociales y no es sino hasta la carta de 1979 cuando se desarrollan de manera más prolija, sufriendo algunas modificaciones en la Constitución de 1993; el tema de la inclusión social de las comunidades campesinas y nativas, nuestra Constitución del Estado no dice nada, hay un vacío; por ende los derechos sociales de este sector social del país no están garantizados.



## **RESPECTO DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS**

### **1.- DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS**

Puede afirmarse que los esquemas de seguridad social constituyen el ejercicio de los derechos reconocidos expresamente en la normativa internacional de los derechos humanos, mientras que la asistencia social, si bien naturalmente es un derecho, representa en esencia una medida reparatoria de carácter transitorio para afrontar las negaciones de derechos que sufre un porcentaje de la población.

El derecho al desarrollo, como la propia Asamblea General de las Naciones Unidas a definido, es “un derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural, político, en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”.

### **2.- DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS: COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS**

La Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas es un proyecto que se inició en el seno del grupo de trabajo con motivo del decenio internacional de los pobladores indígenas en 1984. El proyecto de declaración fue presentado en la resolución 1994/45 de la subcomisión de prevención de discriminaciones y protección de las minorías el 24 de octubre de 1994. Desde entonces la Comisión Redactora de la Declaración se reúne anualmente en Ginebra durante la segunda quincena del mes de octubre con los Estados y los representantes de nativos e indígenas para discutir y avanzar en el lento proceso de consensuar una

declaración que pueda ser adoptada por la Asamblea General de manera unánime.

Desgraciadamente, hasta la fecha solamente se han aprobado dos artículos de la declaración. El artículo 2º relativo a la condición de la libertad e igualdad de las personas indígenas y nativas con respecto al resto de las personas y el artículo 43º relativo a la igualdad de sexo entre los hombres y mujeres indígenas. La causa principal de este bloqueo se encuentra en la reticencia y rechazo de la mayoría de los estados a aprobar una declaración sin tener muy claro quiénes son los receptores de la misma, a permitir darles la consideración de pueblos y a aprobar artículos referentes a la libre determinación y a los derechos medio ambientales de los pueblos nativos que amenazan la integridad territorial y estatal de los estados.

### **ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La aprobación del presente proyecto de ley, no ocasionará gasto alguno al Estado. Por el contrario se sitúa dentro de las políticas de protección social que debe brindar el Estado Peruano a las personas que sufren la exclusión social, por el principio Constitucional de igualdad ante la ley. Pero implementación de políticas de estado de inclusión social, del sector más desfavorecido y sin trabajo, este sector debe ser el motor del desarrollo económico, social y político del país.

### **EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

Insertar en el artículo 2º de la Constitución Política del Perú el inciso 25 que norma de la inclusión social de las comunidades nativas y campesinas, recoge los principios constitucionales y normas de derechos humanos de igualdad y no discriminación por causa alguna, reconocidos por los tratados internacionales del que el Perú es suscriptor, así como nuestro

ordenamiento constitucional y legal, es decir; nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole que prescribe el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, se sustenta en el inciso 1º del artículo 102 de la Constitución el cual establece la atribución del Congreso de la República de dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

### **LA PROPUESTA SE ENMARCA EN LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL**

La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

- 1.- DÉCIMA PRIMERA POLÍTICA DEL ESTADO. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
- 2.- DÉCIMA TERCERA POLÍTICA DEL ESTADO. Acceso Universal a los servicios de salud y a la seguridad social.
- 3.- VIGÉCIMA OCTAVA POLÍTICA DEL ESTADO. Plena vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos.

### **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Ha dado la Ley siguiente:

#### **Inciso 25.- De la inclusión social**

La presente ley tiene por objeto insertar el derecho de la inclusión social de las comunidades nativas y campesinas, que garantizan sus derechos sociales para la convivencia social sin discriminación.



## DISPOSICIÓN FINAL

**Primera.-** La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 1 de octubre de 2013.







## I.- PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

### 1.- PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

#### 1.1 ENUNCIADO DEL PROBLEMA

REGULACIÓN DE LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS A EFECTO DE GARANTIZAR SUS DERECHOS SOCIALES, AREQUIPA 2011

#### 1.2 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

##### 1.2.1 AREA DE CONOCIMIENTO, CAMPO Y LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

- **ÁREA:** Ciencias Jurídicas
- **CAMPO:** Derecho Constitucional
- **LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:** La inclusión social y los derechos sociales

##### 1.2.2 ANÁLISIS DE VARIABLES

**VARIABLE INDEPENDIENTE:** La inclusión social

#### INDICADORES

- Situación actual de la inclusión social.
- Problemática de la inclusión social
- Aplicación de la inclusión social.
- Tratamiento legal de la inclusión social.

**VARIABLE DEPENDIENTE:** Los derechos sociales

### **INDICADORES**

- Naturaleza jurídica de los derechos sociales.
- Finalidad de los derechos sociales.
- Aplicación de los derechos sociales.
- Tratamiento legal de los derechos sociales.

### **1.2.3 TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACIÓN**

#### **TIPO:**

- Por el objetivo: Aplicada
- Por el enfoque: Especializada
- Por la perspectiva temporal: Coyuntural
- Por las fuentes de información: Documental y de campo

#### **NIVEL DE INVESTIGACIÓN:**

- Explicativa

### **1.2.4 INTERROGANTES BÁSICAS**

- ¿Cuál es la razón de regular la inclusión social de las Comunidades nativas y campesinas para garantizar sus derechos sociales?
- ¿Cuáles son los criterios jurídicos que permiten la regulación de la inclusión social de las Comunidades nativas y campesinas?
- ¿Cuáles son los criterios jurídicos que permiten garantizar los derechos sociales de las Comunidades nativas y campesinas?



### 1.3 JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El presente trabajo de investigación reviste vital importancia dado que se hace necesario regular la inclusión social de las Comunidades nativas y campesinas por parte del Estado a efecto de poder garantizar sus derechos sociales en nuestro entorno social, por lo que; en la presente investigación se presentan las bases de discusión para proponer alternativas legislativas de inclusión social para la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión.

Asimismo el presente trabajo de investigación resulta útil porque el estudio: examina la evolución de la inclusión social en el Perú y sus principales propuestas respecto a las Comunidades nativas y campesinas, de acuerdo con los lineamientos sobre cohesión y protección social formulados en el país en los últimos cuatro años y de esta manera contribuir a sentar las bases que permitan la regulación de la inclusión social de las comunidades nativas en nuestro país.

Finalmente, la investigación posee relevancia jurídica, pues; postula que para poder realizar un programa de lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, estos deben estructurarse sobre la base de tres pilares fundamentales, un crecimiento económico alto, sostenido y de buena calidad; políticas sociales que incluyan una fuerte inversión en capital humano y la distribución equitativa de los beneficios de ese crecimiento y voluntad política, y fortalecimiento de las instituciones democráticas y construcción de grandes acuerdos para avanzar en el camino del desarrollo.

### 1.4 ANÁLISIS DE ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

Después de haber realizado una investigación en las bibliotecas de la U.C.S.M., U.N.S.A. y U.A.P., no se encontró ninguna tesis de esta naturaleza. Únicamente se han realizado charlas, seminarios, pero estas de



manera muy genérica, no habiéndose dado ninguna disertación sobre la inclusión social de las Comunidades nativas y campesinas, y la garantía de sus derechos sociales. Tampoco se encontraron trabajos similares en el catálogo de Tesis de la Asamblea Nacional de Rectores.

## 1.5 OBJETIVOS

### OBJETIVO GENERAL

Determinar y explicar cuál es la razón de regular la inclusión social de las Comunidades nativas y campesinas para garantizar sus derechos sociales.

### OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Identificar y analizar cuáles son los criterios jurídicos que permiten la regulación de la inclusión social de las Comunidades nativas y campesinas.
- Identificar y analizar cuáles son los criterios jurídicos que permiten garantizar los derechos sociales de las Comunidades nativas y campesinas.

## 1.6.- HIPOTESIS

**DADO QUE:** Los derechos sociales son los que garantizan universalmente a todos los ciudadanos, puesto que la consecuencia natural del estado de una persona, o de sus relaciones con respecto a otras, implican el acceso a los medios necesarios para tener condiciones de vida mejores. **POR LO QUE ES PROBABLE:** Que se haga necesaria la regulación de la inclusión social de las comunidades nativas y campesinas a efecto de garantizar sus derechos sociales, puesto que dichos sectores se beneficiarían con medios normativos y materiales que hagan viable la ejecución de sus derechos.

## 2.- MARCO TEÓRICO

### 2.1 LA EXCLUSIÓN SOCIAL DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS

#### 1. CONSIDERACIONES PREVIAS<sup>3</sup>

La progresiva utilización del término exclusión en sustitución del de pobreza por parte de la Comisión Europea se produjo a partir de los años ochenta debido a la extensión de cierto consenso en cuanto a la necesidad de superar una visión excesivamente economicista del concepto de pobreza. Sin embargo, este cambio de terminología en el ámbito de la política europea no parece ser sólo una cuestión de modas terminológicas, sino que responde a un proceso de transformación de la propia sociedad. La extensión del término exclusión en Europa responde, precisamente; a la existencia de un elevado nivel de consenso teórico sobre la necesidad de utilizar una concepción que incluya la naturaleza dinámica, multidimensional y heterogénea del fenómeno.

Por otro lado, de una concepción estática que entendía la pobreza como situación de bajos ingresos en un momento determinado del tiempo, se pasa a una concepción que entiende la exclusión como un proceso. De la concepción dual que entendía la pobreza como una situación que afectaba a un colectivo diferenciado de la sociedad mayoritaria, se pasa a la diferenciación de una heterogeneidad de espacios situados en el continuo entre integración y exclusión. La exclusión social se entiende pues como un proceso de alejamiento progresivo de una situación de integración social en

---

<sup>3</sup> Joan Subirats, Eva Alfama, y Anna Obradors, CIUDADANIA E INCLUSIÓN SOCIAL FRENTE A LAS INSEGURIDADES CONTEMPORÁNEAS. LA SIGNIFICACIÓN DEL EMPLEO, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Barcelona, 2008, pág 15.

el que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad: desde la precariedad o vulnerabilidad más leve hasta las situaciones de exclusión más graves.

Como hemos dicho, la noción de exclusión social va más allá de la carencia material, puesto que incorpora al análisis de la desigualdad en la distribución de los recursos socialmente valorados otros aspectos como la discriminación, la estigmatización, el rechazo social o la debilidad en las redes interpersonales que contribuyen, refuerzan o alimentan las dinámicas de expulsión u obstaculización del acceso a determinados espacios, derechos o relaciones sociales que son el único medio para alcanzar ciertos recursos. Así; el género, la edad, la procedencia u orígenes culturales o el estado de salud pueden ser factores que determinen la situación de exclusión o inclusión social de una persona o colectivo, junto con la posición económica y en el mercado laboral, el nivel educativo y el capital cultural acumulado, las características de la vivienda y del territorio en que ésta se halle, entre otros muchos elementos.

El concepto de exclusión social así definido, puede aplicarse como hace Pedro José Cabrera, a los sectores más marginados de la sociedad, los más pobres y con estilos de vida más alejados las formas dominantes –las personas sin hogar- pero también, como hacen otros autores sobre una parte muy significativa de la población que, a causa de las transformaciones estructurales que se han producido en el campo económico, en los patrones socio demográficos y en las políticas de bienestar, se hallan en una situación de vulnerabilidad social o precariedad, ya sea por un proceso de expulsión o por la obstaculización del acceso a determinados recursos..

De hecho, los obstáculos, precariedades y exclusiones tienden a acumularse en ciertos segmentos de población situados en las posiciones menos ventajosas de la estructura social: los más pobres, las mujeres, los jóvenes, los ancianos, los enfermos o minusválidos, los inmigrantes, las minorías



étnicas, etc. El deterioro de las condiciones de vida de dichos colectivos conlleva una gran dificultad para que puedan actuar y se consideren a sí mismos como una parte activa de su comunidad y de la sociedad en general y que, por tanto; puedan desarrollarse como tales.

Desde mediados de los años ochenta del siglo XX, el término de exclusión social ha ido substituyendo al de pobreza para traducir algunas formas de disfuncionamiento de la sociedad moderna. Este cambio de terminología tiene por supuesto un significado: traduce una nueva manera de aprehensión del problema de la pobreza en un contexto económico y social en pleno cambio. La exclusión social, es ahora; el paradigma a partir del cual “nuestra sociedad toma conciencia de ella misma y de sus disfuncionamientos y, soluciones a los males que la atenazan”. Parece como si los años de esplendor del fordismo con su fuerza sindical, sus análisis en términos de clase social así como sus negociaciones bajo la responsabilidad del Estado, fuesen inoperantes para actuar en esta nueva fase de acumulación del sistema capitalista.

A final del siglo XX, la noción de exclusión social como la de pauperismo que marcó el siglo XIX plantea la "nueva cuestión social". Tanto una como otra implican una posición de clara desventaja no sólo económica sino también social, alcanzando otros aspectos al margen de la satisfacción material de las necesidades humanas. El pauperismo del siglo XIX caracterizaba la entrada en la sociedad industrial, antes de las conquistas sociales y las regulaciones estatales; hoy, la exclusión social traduce la crisis estructural de sus fundamentos tras unos decenios donde se creía que la miseria había desaparecido.

Pensar que la exclusión hoy es poner de manifiesto que el surgimiento de este paradigma “pretende dar razón, de una de las manifestaciones más palpables de la crisis de la reproducción social que se está desarrollando en las sociedades avanzadas”. Tanto la pobreza como la exclusión social nos



remiten a la comprensión de la precariedad en el empleo, a la ausencia de cualificación, al desempleo, a la incertidumbre hacia el futuro. Ambas plantean no solo la privación material, sino; sobre todo la degradación de socialización. Por supuesto, la génesis de una y otra difieren pero tienen algo en común y es que ponen de relieve un replanteamiento en el marco de las reformas sociales.

Tanto en la década de los sesenta cuando aparece, como en los setenta, que es cuando conoce una primera fase de fuerte difusión, como en los noventa, que se consolida en categoría hegemónica del pensamiento social, esta noción se ha utilizado a la vez como categoría de reflexión, de acción pública y como objeto de investigación. En cada una de estas fases, aunque de manera implícita, los trabajos que se han desarrollado en referencia a este fenómeno han sido esencialmente por dos causas: por una parte, para atraer la atención sobre una realidad que parecía desconocerse o por lo menos que tomaba formas diferentes a las conocidas; y, por otra, para estudiar de manera más rigurosa los mecanismos que provocaban la exclusión. Esto ha llevado a numerosos científicos a calificar la noción de exclusión como una “noción horizonte”, es decir; que sin ser una categoría del pensamiento científico, sí contribuye a la estructuración de numerosas investigaciones. La lógica de exclusión, parte de una imagen dual de la sociedad, es decir; que una parte de la sociedad está integrada, mientras que otra está excluida. Esta lógica remite a determinar la ubicación de los individuos y grupos sociales a un lado u otro de una cierta línea que enmarca la inclusión y la exclusión

Hablar hoy pues de los “in” y los “out” (Touraine) sitúa el debate en otro enfoque, imponiendo la noción de exclusión en el plano sociopolítico y tener que concebir mecanismos de reinclusión, traducidos éstos en políticas de inclusión. Este cambio no es pues solo semántico, sino; ideológico sobre las causas de las desigualdades estructurales provocadas por el capitalismo y sus fases de acumulación. Los trabajos en términos de clase perdieron

hegemonía en el pensamiento crítico en los años ochenta, y ello paradójicamente en un contexto donde los cambios socioeconómicos tuvieron un impacto importante no sólo sobre las clases sociales sino, sobre todo en las relaciones de clase, como muestra la amplia literatura de las dos últimas décadas en relación a los temas de empleo, desempleo o pobreza, que dejaron esta cuestión a la sombra. En este clima, es donde se propicia la difusión del “paradigma” de la exclusión social. Estamos pues frente a una transformación ideológica de gran envergadura en el debate social: estructurado éste en torno a las desigualdades hasta finales de los años setenta, se desplaza en los años ochenta hacia la exclusión. La negación hoy de la existencia de clases diferentes y la focalización de los trabajos en un término ambiguo como los excluidos, definidos justamente por su ausencia en el proceso productivo, invalidan los discursos de la crítica social tradicional y se va a centrar en la importancia de las propiedades relacionales en la explicación de las causas de la pobreza.

Cuando a finales de los años sesenta aparece el término de exclusión, este fenómeno se considera más bien como marginal y de ahí su poco éxito. Aunque molesta, la exclusión social no afecta al conjunto del cuerpo social, es decir; en esa época se habla esencialmente de inadaptación social. El discurso político de esa época confunde la exclusión con la inadaptación. El objeto social se ha desplazado: ya no trata al subproletariado como categoría socioeconómica; ésta se substituye por la categoría médico-jurídico y social de inadaptado. Se desarrolla así un discurso generoso y humanista, desconectado del análisis socioeconómico pero muy acorde con el pensamiento económico liberal de esa época, que considera la pobreza como un fenómeno individual. Una vez que los primeros síntomas de la crisis aparecen y se desarrolla su agravamiento, la noción de explotación ha, prácticamente; desaparecido de la teoría social. Se abandona así el marco general de las clases sociales en el que la noción de explotación se enmarca a finales de los años setenta. Nuevas categorías aparecen con la expresión de “negatividad social” y más particularmente la noción de exclusión (por

oposición a la inclusión). El uso de la categoría socioeconómica se restablece, su objeto se desplaza hacia los pobres de la crisis y más concretamente hacia los más desfavorecidos. En este nuevo marco de degradación social, la noción de explotación no encuentra su lugar ya que esta noción está íntimamente ligada a las relaciones entre clases en el campo del trabajo. Sin embargo, la exclusión social designa prioritariamente formas distintas de alejamiento de la esfera de las relaciones de trabajo.

Contrariamente al modelo de clases sociales en el que la explicación de la miseria del proletariado se basaba en la denuncia hacia una clase social, el modelo de exclusión permite designar una negatividad sin pasar por la denuncia. Poco a poco, el tema de la exclusión social se encuentra frente a dos representaciones: la primera, que utiliza más el término clase social pero le retira toda connotación de conflicto; el problema es la reinserción de los colectivos con déficits sociales que se tienen que reinsertar en la amplia clase social media; la segunda, se planteará más desde la “metáfora de red”. Esta segunda, más compleja, significa más bien la “descualificación social” o “desafiliación” de un número de personas cada vez más importante que se trata de reinsertar socialmente y profesionalmente. Desde esta perspectiva, el que forma parte de la sociedad tiene una amplia red y múltiples y diversos vínculos. Está excluido, justamente, el que ve que todos estos vínculos se rompen y es rechazado; el que está al margen de la red, allí donde los seres pierden toda visibilidad, toda necesidad y casi toda existencia. La exclusión social como su contrario, la inclusión, indican de manera clara las formas del vínculo o relación social en un mundo concebido hoy en forma de red.

Para muchos autores, tanto la noción de exclusión como la de clase social son nociones críticas. Sin embargo, éstos definen y designan dos temáticas divergentes. Como muy bien señalan diferentes autores a pesar de la generalización de la noción de exclusión al conjunto de la sociedad a finales del siglo XX, ésta conserva aún lo que desde sus orígenes planteaba: la inadaptación. Aún en la actualidad, se sigue avanzando en la hipótesis de



las propiedades negativas de los excluidos. Numerosos trabajos, así como las estadísticas analizadas respecto al fenómeno de la nueva pobreza, o nuevas formas de exclusión social identifican a grupos o personas de “riesgo”, es decir; personas que se encuentran amenazadas por la exclusión por el hecho de poseer lo que se ha venido en denominar “discapacidad” tanto social, como física o mental. Es aquí donde radican las diferencias en relación a la noción de clase o de proletariado: la pobreza se genera sobre todo por la ausencia de factores ligados a propiedades personales que se transforman así en responsabilidad individual.

El cambio es significativo, ya que la noción de clase social, pero sobre todo la de proletariado, había permitido romper con esa unión que siempre se ha establecido entre la miseria y el problema personal. Con la utilización del concepto de exclusión social, se corre el riesgo de buscar explicaciones que sólo hagan referencia a las capacidades naturales de las personas, de su patrimonio genético, presentándose ésta más como un destino (por supuesto contra el que hay que luchar) pero no se plantea ni en términos de estructura de clase ni mucho menos en término de lucha de clase: “la exclusión ignora la explotación”.

La exclusión es de otra naturaleza: no es una explotación porque ésta se suele dar sobre todo en el campo del trabajo, y la exclusión se caracteriza, sobre todo, por el hecho de estar privado de éste. Los trabajos de diferentes autores sostienen que la noción de exclusión social apunta hacia nuevas formas de explotación que corresponde a las formaciones capitalistas que emergen en la década de los ochenta. Para estos autores, la exclusión social es pertinente respecto a una nueva forma de explotación que se desarrolla en un mundo complejo, un mundo en red, contrariamente a la explotación que en términos marxistas se concibe en un mundo industrial y mercantil. Los procesos de exclusión plantearían como señala Castel “la llegada a una cuarta etapa de la historia antropológica del asalariado en la que la odisea se convierte en drama”.

## 2. LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN DIFERENTES MODELOS DE SOCIEDAD

La idea de exclusión social ofrece una manera de integrar nociones tenuemente conectadas tales como la pobreza, la privación, la falta de acceso a bienes, servicios y activos, la precariedad de los derechos sociales, entre otros. Como concepto analítico, el término exclusión social se acuñó originalmente en Francia en 1974 para referirse a varias categorías de personas tildadas como "problemas sociales" y quienes no gozaban de la protección del seguro social. Dentro de este concepto, la exclusión social se refería a un proceso de desintegración social en el sentido de una ruptura progresiva de las relaciones entre el individuo y la sociedad. Desde fines de los 80, sin embargo, el término "exclusión social" también ha sido difundido por la Comisión Europea, la que estaba crecientemente preocupada por los problemas del desempleo a largo plazo, de los trabajadores no calificados y de los inmigrantes. Aunque el uso y el poder de la noción de la exclusión social estaba bien establecida en Europa Occidental y también, en alguna medida, en los Estados Unidos bajo el membrete de la "subclase" (underclass), estaba mayormente ausente del debate respecto al desarrollo social que se estaba llevando a cabo en el mundo no industrializado.<sup>4</sup>

La aparición del proyecto ILS/PNUD tuvo como uno de sus objetivos el probar la relevancia y valor de la Exclusión Social en aquellos países no industrializados. Así, Como un primer paso, el proyecto se concentró en una revisión de la literatura regional, concentrándose en la literatura sobre la pobreza desde la perspectiva de la exclusión social. Tres puntos de vista principales surgieron de tales revisiones. El primero es el del escepticismo respecto a la idea de extender los conceptos formulados en Europa Occidental a los países en desarrollo. Esto se debió a que tal exportación de ideas simplemente aplicaría un nuevo membrete a enfoques de larga data y

---

<sup>4</sup> Christina Fernando Tantalean Odar, La exclusión social y la pobreza, Revista Jurídica de Cajamarca, pág 46.

localmente desarrollados sobre los problemas sociales, obscureciendo otras causas de la pobreza más importantes que la exclusión, tales como la heterogeneidad estructural, los términos bajo los cuales la gente participa en la economía y en la sociedad. En contraste, el segundo punto de vista indicaba que el concepto era útil en la medida que permitía la integración de diversas ideas débilmente conectadas respecto a la desventaja social, a la vez que ampliaba la idea de la privación al dirigir mayor atención a la pobreza como un proceso que incluye a agentes y a instituciones y que explicita el juego entre sus dimensiones materiales y no materiales. En tercer lugar, surgió el consenso que esta teoría se superpone y es más amplia que la mayoría, si no toda; la literatura respecto a la pobreza y a cómo enfocarla y, como tal; podría utilizarse como la base para construir un marco de referencia para el análisis de la pobreza.<sup>5</sup>

Los beneficios de promover políticas de inclusión son muchos. Un estudio contratado por el BID en el 2001 estimó las ganancias en el Producto Interno Bruto (PIB) si se elimina la discriminación de indígenas y personas de ascendencia africana en los mercados laborales. Los resultados son dramáticos: la economía de Bolivia, crecería un 36.7%; la de Brasil, un 12,8%; la economía de Guatemala un 13,6%; y la de Perú, un 4,2%. Estas estimaciones no tienen en cuenta las mejoras en términos de cohesión social, integración comunitaria, desarrollo educativo, entre otras, que también resultan de una mayor inclusión. Los organismos multilaterales como el BID buscan trabajar con los países para lograr desarrollo económico, social e individual en la región a través de promover políticas de inclusión social.

Escoger definiciones sobre Exclusión Social significa, primeramente; aceptar el bagaje teórico e ideológico que se asocia con ella. El proyecto IILS/PNUD, ya antes mencionado, llevado a cabo en paralelo con estas revisiones indicó, como una de sus características principales que la idea de la exclusión

---

<sup>5</sup> Ibidem



social tiene muchos significados, notablemente; debido a que depende en gran medida, de los diferentes paradigmas o modos de pensar respecto a la sociedad. Los tres paradigmas más persistentes al análisis de la exclusión social serían: "solidaridad", "especialización" y "monopolio". Estos tres paradigmas son en realidad teorías de la sociedad, y la exclusión tiene diferentes causas y significados en cada uno de ellos. Cada paradigma atribuye la exclusión a una causa diferente, y se basa en una diferente filosofía política: republicanismo, liberalismo y democracia social. Cada uno ofrece una explicación para las múltiples formas de desventaja social, económica, política y cultural; y así, abarca teorías de pobreza y desempleo a largo plazo, desigualdad racial-étnica y ciudadanía.<sup>6</sup>

- a. El primer paradigma, la solidaridad, considera la exclusión como una ruptura del vínculo social, un fracaso en la relación entre la sociedad y el individuo. Existe implícitamente un núcleo de valores y derechos compartidos, una "comunidad moral", alrededor de la cual se construye el orden social; una variedad de instituciones aportan los mecanismos para integrar a los individuos a la sociedad y la exclusión, refleja su fracaso así como un posible peligro para el cuerpo social. Este modelo aporta los cimientos de la idea republicana del Estado Francés; muchos regímenes nacionalistas auspician una lógica similar. Es dentro de este modelo que se originara la idea actual de la exclusión. El porqué es bastante obvio: Hay una clara noción unitaria respecto a qué es aquello de lo que quedan excluidos los individuos y los grupos.
- b. El segundo paradigma, la especialización, ve a la exclusión como que resulta de comportamientos e intercambios individuales. Las sociedades están compuestas de individuos con diversos intereses y capacidades, y la estructura de la sociedad se construye alrededor de una división del trabajo y de los intercambios en las esferas tanto

---

<sup>6</sup> Tantalean Odar. Ob. Cit.

económica como social. Los individuos podrán excluirse a sí mismos en base a lo que escojan, o podrán quedar excluidos debido a los patrones de intereses o relaciones contractuales entre otros actores, o sus exclusiones podrían ocurrir como resultado de la discriminación, de las fallas del mercado o de derechos que no se hacen cumplir. La sociedad puede verse como que está compuesta por individuos quienes participan (voluntariamente) en algunos campos y quedan excluidos de otros. La exclusión de un campo social no implica quedar excluidos de todos los campos. Es así que aquí el concepto de la exclusión es mucho más débil que en el paradigma de la solidaridad.

- c. El tercer paradigma, el monopolio, ve a la sociedad como jerárquica, con diferentes grupos controlando los recursos. Los de adentro protegen sus dominios contra los de afuera construyendo barreras y restringiendo el acceso: a ocupaciones, a recursos culturales, a bienes y servicios. Simultáneamente, promueven solidaridad dentro del grupo. La membrecía en una sociedad es, por lo tanto, necesariamente desigual. Pero el cuadro puede ser complejo, con una jerarquía de inclusiones y exclusiones más que un simple dualismo como ocurre en el modelo de la solidaridad. Las reglas que determinan el acceso a los grupos más privilegiados también determinan la vulnerabilidad, y deciden “quién” queda excluido. Es así que se construye socialmente la identidad de los excluidos. Los mismos mecanismos podrán excluir a inmigrantes en una situación, a los analfabetos en otra, y a las minorías religiosas en una tercera. La exclusión es un aspecto central de este paradigma, un mecanismo que subyace la estructura existente de la sociedad.

Estos tres paradigmas en modo alguno agotan las diferentes maneras en las que se puede conceptualizar la integración social. Pero representan los principales modelos y deberían interpretarse como tipos ideales ya que, en realidad; cada sociedad está compuesta de una mezcla particular de las ideas que sustentan estos paradigmas.

### 3. DEFINICIONES PRÁCTICAS DE EXCLUSIÓN SOCIAL

Con miras a complementar el marco de referencia teórico, el proyecto ha escogido una definición conceptual práctica de la exclusión social. Adoptó y amplió una diferenciación utilizada dentro del marco del programa europeo de investigación sobre la exclusión social, porque se hizo evidente que el nivel de abstracción de esta definición permitía aplicar el concepto a una amplia gama de países, a diferentes niveles de desarrollo y diferentes posiciones en la economía mundial. La diferenciación se establece entre la exclusión social como un atributo de las personas y la exclusión social como una propiedad de las sociedades.<sup>7</sup>

#### a. La Exclusión Social como un Atributo de las Personas

Se concentra directamente en la clase de vida que está teniendo la gente. Aquellas personas o grupos que quedan excluidos se les considera que están en una situación de desventaja, de la misma manera como se consideran en desventaja aquellos con bajos ingresos. Pero el uso de la idea de la exclusión social va más allá de una limitada definición de la pobreza como una falta de ingresos o de bienes materiales. El describir a personas como "socialmente excluidas" (en lugar de describirlas como "pobres") es sugerir que en cierto sentido, están socialmente aisladas; que "tienen", o han experimentado, una débil relacionabilidad social. A los socialmente excluidos les podrán faltar vínculos con la familia, la comunidad local, las asociaciones voluntarias, los sindicatos o hasta con la nación. Podrá también tener desventajas en cuanto a la medida de sus derechos legales o de su capacidad para realmente ejercerlos. Esta perspectiva también ve la desventaja personal como una situación multidimensional y, en contraste con las tradicionales ideas sobre el estándar de vida y la pobreza, fusiona

---

<sup>7</sup> FIGUEROA, Adolfo (2000). "La exclusión social como una teoría de la distribución", en E. Gacitúa, C. Sojo y S. Davis (eds.), *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Costa Rica y Banco Mundial, pág 83.



los aspectos de la desventaja relacionados tanto con el consumo como con el trabajo. Finalmente, se concentra sobre la dinámica de la causación acumulativa, describiendo los efectos de una retroalimentación (feedback) positiva que refuerzan la desventaja y que la pueden hacer irreversible, así como también los factores que pueden evitar los procesos de marginalización y de "desafiliación social". Es así que, esta manera de describir la desventaja dirige la atención a la capacidad de las personas para cambiar su posición dentro de una distribución de ingresos y jerarquía social, así como a la manera en que se distribuyen los ingresos y la forma de la jerarquía misma. Trae a colación preguntas respecto al adecuado de políticas de prestaciones sociales basadas en seguros contra riesgos y fluctuaciones cíclicas de la actividad económica para encarar emergentes patrones de desventaja.

#### **b. La exclusión social como una propiedad de las sociedades**

Puede definirse de varias maneras. Un enfoque útil es una perspectiva institucional en la que la exclusión social es una propiedad del marco institucional básico y de los arreglos institucionales vigentes dentro de los que tanto las personas como los grupos "escogen opciones y continúan con su trabajo diario de ganarse la vida". En este sentido la exclusión social no se concentra en las personas sino en las instituciones, las reglas, formales e informales, explícitas y tácitas, que permiten y limitan la interacción humana. La exclusión social está presente como una propiedad estructural de un sistema socioeconómico cuando:

- Una sociedad está dividida en segmentos y "los diversos segmentos de la sociedad se organizan en base a diferentes reglas, procesos a instituciones que producen diferentes sistemas de incentivos y desincentivos ante los cuales responden las personas"; y

- Las reglas que permiten y limitan el acceso y la titularidad sobre los bienes, servicios, actividades y recursos son injustas en el sentido de que a ciertas categorías de personas se les niegan oportunidades que sí están abiertas a otras personas semejantes. La exclusión social es una propiedad de la sociedad si están presentes formas de discriminación racial, sexual y de otra índole; si están segmentados los mercados mediante los cuales las personas pueden ganarse la vida; o si los bienes públicos, que en teoría deberían estar al alcance de todos, sólo son semi-públicos.

En el proyecto, y principalmente mediante el trabajo de los equipos nacionales, se demostró que existían diferentes interpretaciones para tales definiciones. El concepto de la exclusión social se definió de una manera que era "apropiada para la situación de un país en particular". Por ejemplo, en el estudio del caso del Perú, la exclusión social es la incapacidad para participar en la vida económica, cultural y política. En el caso de Tailandia, la exclusión social es un proceso mediante el cual no se reconocen ni se respetan los derechos ciudadanos sobre los que descansan los estándares de ingresos y de vida. En Rusia, la exclusión social es una situación de privación múltiple, siendo una característica a la vez objetiva y subjetiva de la vida de las personas.

Pero estas diversas definiciones tienen cierto número de ingredientes en común. La exclusión social siempre se ve como un estado de malestar e discapacidad (pérdida de poder, inhabilitación) que experimentan las personas y los grupos. Como una descripción de la desventaja individual, la exclusión social abarca tantos problemas de bienestar--tal como se le entiende convencionalmente en los análisis económicos de la pobreza--y de agenciamiento--la incapacidad de las personas para encontrar empleo, para ganarse la vida o medios a través de los cuales se alcancen los derechos. Como una característica de la estructura de las sociedades, la exclusión social se manifiesta en repetidos patrones de relacionamientos sociales en

los que a personas y grupos se les niega acceso a los bienes, servicios, actividades y recursos concomitantes con la condición de ciudadanos. Finalmente, los estudios también han demostrado que la exclusión social puede analizarse como un estado y como un proceso. En ambos casos esto implica ir más allá de mecanismos de asignación de recursos y pasar a relaciones de poder, cultura e identidad social.

#### **4. EL DERECHO Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

Excluir significa diferenciar, distinguir, separar una cosa de otra. La Exclusión es una situación en la que una persona o grupo es tratada de forma desfavorable a causa de prejuicios, generalmente por pertenecer a una categoría social distinta. Debe distinguirse de la discriminación positiva (que supone diferenciación y reconocimiento); entre esas categorías se encuentran la raza, la orientación sexual, la religión, el rango socioeconómico, la edad y la discapacidad. Existe una amplia legislación contra la discriminación en materia de igualdad de oportunidades de empleo, vivienda y bienes y servicios.

La mayor parte de los países practican la exclusión contra extranjeros y otras minorías dentro de sus fronteras. Esta discriminación puede ser por razones de religión (como la existente entre protestantes y católicos o entre musulmanes y judíos), por razones de raza (como la política de apartheid que se practicó en Sudáfrica entre 1948 y 1992) o por razones de sexo (como ocurre en muchos países donde las mujeres tienen derechos muy limitados, o la discriminación a homosexuales). La legislación de cada país debería ser el medio para combatir la discriminación, pero con frecuencia son precisamente estas leyes las que, de forma activa o pasiva; alientan las prácticas discriminatorias. Por lo general se ha observado que la discriminación aumenta de forma considerable en períodos de recesión económica, en donde la población vuelca su insatisfacción sobre otros



grupos étnicos o religiosos considerados como presuntos causantes de esta situación.<sup>8</sup>

Los esfuerzos internacionales para combatir la discriminación han sido casi inexistentes hasta la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas (ONU) en 1948. Uno de los objetivos de este documento era fomentar "el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los individuos sin distinción de raza, sexo, idioma o religión". La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, contiene una amplia afirmación de los derechos humanos, aunque carece de efecto vinculante sobre los Estados miembros. Posteriormente la Asamblea General aprobó el Acuerdo sobre Derechos Civiles y Políticos (que entró en vigor en 1976), así como acuerdos específicos sobre prevención y penalización del genocidio y sobre eliminación de cualquier forma de exclusión racial. Estos acuerdos fueron firmados por la gran mayoría de los países, entre los que no se encontraba Estados Unidos, aunque en febrero de 1986 el Senado de este país respaldó la condena de la ONU sobre el genocidio.<sup>9</sup>

El principal obstáculo a la protección internacional de los derechos humanos es el hecho de que la mayoría de los países no aceptan la intervención en sus asuntos internos, y no reconocen la exclusión y discriminación de sus propios ciudadanos. En cierta medida esta dificultad ha podido ser solventada por organizaciones como la Comisión Europea de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Algunas organizaciones independientes, como Amnistía Internacional, trabajan por la protección de los derechos humanos y contra la exclusión y discriminación en todo el mundo. Aunque en general significa acción y efecto de separar o distinguir unas cosas de otras, en Derecho el término hace referencia al trato de inferioridad dado a una persona o grupo de personas por motivos

---

<sup>8</sup> Figueroa Adolfo, ob.cit.

<sup>9</sup> Ibidem

raciales, religiosos, políticos, de sexo, de filiación o ideológicos, entre otros.<sup>10</sup>

Ha sido tradicional la desigual consideración de los hijos según fuera su origen matrimonial o extramatrimonial. Así, los segundos tenían menos derechos en la herencia de sus progenitores que los hijos habidos en matrimonio. También, en el ámbito laboral, es reseñable el trato discriminatorio que sufren las mujeres, pues el coste que para las empresas supone contratar a una mujer, en especial si está casada, es mayor si se tiene en cuenta una posible baja por maternidad. Es célebre el caso que en Francia protagonizaron hace décadas las auxiliares de vuelo de la compañía aérea Air France: la discriminación venía dada, no por la condición de mujer, sino por la de ser mujer casada.

La política oficial de apartheid fue abolida en la República Sudafricana, en lo cual tuvo un protagonismo indudable el dirigente de la población negra Nelson Mandela, además de las presiones internacionales generalizadas. A pesar de todo, en los últimos tiempos se han recrudecido las prácticas racistas o xenófobas en los países occidentales (skin heads o 'cabezas rapadas', grupos neonazis, entre otros), y de una manera alarmante en algunos países árabes (Argelia, Irán, Egipto), en éstos ya con serias implicaciones religiosas.

Las modernas constituciones prohíben la exclusión social, a partir de la proclamación de la igualdad de los ciudadanos ante la Ley. Es más, uno de los llamados derechos fundamentales es precisamente la no-discriminación por razón de nacimiento, sexo, raza o cualquier condición personal o social. En la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 este derecho se encuentra reconocido expresamente. No son pocas las legislaciones penales que consideran delito la práctica del funcionario público o del particular que desempeña un servicio público que deniega a

---

<sup>10</sup> Ibidem

una persona, por razón de origen, sexo, religión o raza, una prestación a la que tiene derecho.

La Constitución Política del Perú de 1993 señala claramente en el artículo 2º inciso 2, que: “Toda persona tiene derecho a la igualdad ante la Ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica, o de cualquier otra índole”. De igual manera, en el artículo 26º, plasma dentro de su contenido la igualdad de oportunidades, concepto según el cual todas las personas deben tener las mismas oportunidades para acceder al mercado de trabajo, y no se debe ser objeto de discriminación por razón de sexo, raza, edad o creencias religiosas.

Muchos países han promulgado leyes que castigan al que niegue un puesto de trabajo a una persona por alguno de los motivos anteriores. Algunas organizaciones van todavía más lejos y abogan por una política de discriminación positiva, como por ejemplo la que se deduce de fomentar el empleo de una minoría étnica. Aunque se han logrado importantes mejoras en cuanto a la igualdad de oportunidades, los hechos demuestran que todavía queda un largo camino por recorrer.<sup>11</sup>

En 1910, la escritora Clara Zetkin, compañera y amiga de Rosa Luxemburgo, organizó la primera conferencia internacional de mujeres socialistas, donde se aprobó una resolución que establecía el día 8 de marzo como Día Internacional de la mujer trabajadora. Hoy se celebra en otros países del mundo para recordar los derechos de la mujer. En Latinoamérica son muy desiguales, según los países, las leyes que protegen la igualdad de oportunidades. En Argentina, por ejemplo, existen leyes de protección, mas como en otros países, no siempre se cumplen. Durante los últimos años se han incrementado los esfuerzos por reducir la discriminación laboral por

---

<sup>11</sup> Christina Fernando Tantalean Odar, La exclusión social y la pobreza, Revista Jurídica de Cajamarca, pág 49.



causa de la edad, determinadas incapacidades físicas o la propia orientación sexual.<sup>12</sup>

## 5. LAS RAÍCES DE LA EXCLUSIÓN

No cabe duda de que el racismo y la xenofobia son problemas graves que tienen planteados en la actualidad Europa y España. Pero si el racismo es exclusión por raza y xenofobia es exclusión por nacionalidad, el obligado debate será sobre la discriminación. Recomendar que no se ejerciten comportamientos racistas es una falacia, que cuando procede de quienes ostentan el poder se convierte en un claro ejercicio de hipocresía, por ser ellos los responsables de la Ley de Extranjería, y adquiere tintes de grave irresponsabilidad porque al obviar los restantes modos de discriminación los perpetúan, sabedores de que las recomendaciones no modifican los comportamientos.

He aquí el tema que como hecho existe mucho antes de que la palabra se crease. Esquemáticamente, se puede decir que discriminación es una conducta sistemáticamente injusta contra un grupo humano determinado. Discriminar a un grupo social consiste en privarle de los mismos derechos que disfrutaban otros grupos sociales: si se prohíbe al negro utilizar el mismo autobús que un blanco, se tratará de discriminación por raza; si se organiza la sociedad de modo que los cargos de responsabilidad sean ocupados por varones, estaremos ante la discriminación por sexo; y, si los ciudadanos de determinados países viven en el lujo y la opulencia mientras los de otras regiones lo hacen en la miseria y mueren de hambre, esto es resultado de la discriminación económica internacional; existiendo un sinnúmero de diversas formas de discriminación: por minusvalía, por pertenencia religiosa, por tendencia sexual, discriminación lingüística...

---

<sup>12</sup> Ibidem

La discriminación es un fenómeno de relaciones intergrupales, de relaciones entre diversos grupos sociales, y tienen sus raíces en la opinión que un grupo tiene sobre otro. Los grupos en cuestión pueden ser parte interna de otra sociedad mayor (mujeres, ancianos, pobres, homosexuales...), o pueden ser un elemento externo (extranjeros, emigrantes, etc.) Por lo general, la mente humana prefiere pensar por medio de estereotipos, categorías y prejuicio, conducentes al hecho discriminatorio cuando se aplican esas opiniones estereotipadas a otros grupos. Es importante, por tanto, investigar los orígenes de las opiniones que un grupo tiene sobre otro, la Imagen de Grupo, ya sea de organizaciones (iglesia, ejército), ya sobre colectivos (seguidores de equipos), ya sobre categorías sociales (mujeres, varones, niños, ancianos), sin olvidar la imagen que el propio grupo tiene de sí mismo, la autoimagen. Por lo tanto, sería conveniente un estudio abstracto sobre las raíces de la discriminación en dos grupos, A y B, dividiendo el estudio en:<sup>13</sup>

- a. Teorías desde el punto de vista del grupo A, el grupo discriminador.
- b. Teorías desde el punto de vista del grupo B, el grupo discriminado.
- c. Teorías desde el punto de vista de las relaciones entre el grupo A y el grupo B.

El tema tiene que ver, en última instancia, con la convivencia. Quien se arroga el derecho a discriminar, no sólo deteriora la convivencia, sino que se hace acreedor a ser víctima de discriminación por parte de otros grupos, porque el hecho discriminatorio impregna la vida cotidiana, como hemos visto ocasionalmente en tantos comentarios "de pasada", en que no se deja en muy buen lugar a los que no comulgan con los planteamientos generalmente aceptados por todos. Si realmente el hecho de excluir está referido a la acción de separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra,

---

<sup>13</sup> FIGUEROA, Adolfo; Teófilo ALTAMIRANO y Denis SULMONT (1996). Exclusión social y desigualdad en el Perú. Lima: Instituto Internacional de Estudios Laborales, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo, pág 112.

vivimos discriminando. Discriminamos cuando elegimos un amigo, tomamos un empleado, votamos a un representante político, elegimos esposa, etc.

La capacidad de elección es producto de la libertad. De por sí, no es algo bueno o malo, justo o injusto. Depende de las intenciones y razones por las que se discrimina. En el caso sociológico jurídico, si tenemos en cuenta y estamos de acuerdo con la 2ª acepción que da la Real Academia con respecto a la definición de Discriminación, la cual señala que ninguna persona puede ser considerada inferior, ya que todos los hombres son esencialmente iguales, puesto que no se puede "establecer diferencias en los derechos" por motivos "raciales, religiosos o políticos" agregando un "etcétera" que, al no especificar, se permite incluir a cualquier minoría: narcotraficantes, mafiosos, ladrones, prostitutas, pederastas, etc. Esta definición parecer haber inspirado a los redactores de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires cuando en 1996, en forma inconsulta, aprobaron el Art. 11<sup>o</sup> que dice: "Se reconoce y garantiza el derecho a ser diferente por razones de orientación sexual, edad, etc." Derecho a ser diferentes ¿de que? Parece bien claro: de la heterosexualidad. Tampoco hace distinciones sobre cuáles son esas orientaciones diferentes. Podrían ser homosexualismo, travestismo, sadomasoquismo, pederastia y -por qué no- necrofilia, zoofilia y gerontofilia: todas son "orientaciones sexuales".

La posibilidad de que la pederastia esté integrada al artículo citado, no es subjetiva, porque luego de defender y garantizar "el derecho a ser diferente por razones de orientación sexual" dice "edad", lo que equivale a decir que el hombre tiene derecho a ser diferente a cualquier edad (infancia, pubertad, etc.). Es un ataque velado a la autoridad de los padres y, además, deja un campo abierto y sin barreras para la pederastia.

En la Argentina, si la persona objeto fuere menor de 18 años, la pederastia es un delito. En algunos países se ha reducido a los 16 años. Además, la Asociación Norteamericana que promueve el "amor" entre hombres y



muchachos (NAMBLA) tiene proyectado reducir la edad mínima a 14 años. Conviene recordar que NAMBLA está afiliada a ILGA (asociación que defiende los derechos de los homosexuales, pederastas y masoquistas) que desde 1997 es miembro del Consejo Económico y Social de la ONU.

## **6. LA INTEGRACIÓN SOCIAL COMO MEDIDA DE SOLUCIÓN A LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

Para dar inicio con este tema hay que tener en cuenta que la integración social continuará siendo un concepto vacío a no ser que nos pongamos de acuerdo en preparar una lista, no importa cuan incompleta o ambigua, de los reclamos universales de la vida poniendo al descubierto la satisfacción que puede emerger de un orden social genuinamente armonioso.

Sepamos también que la base de gran parte de la pobreza y exclusión en las ciudades peruanas e incluso de otros países se encuentra en la dificultad de acceso al trabajo. El empleo es en la actualidad uno de los bienes más escasos y es, al mismo tiempo, uno de los pocos mecanismos existentes de integración y vinculación social, aunque debería ser lo contrario como señalaremos a continuación.<sup>14</sup>

El empleo es el factor clave para resolver los problemas de la pobreza y de la exclusión social, declaró Juan Somavia, el Director General de la OIT, durante la conferencia de ministros de Trabajo del Grupo de los 8 (G8) reunida en Turín, y añadió que "el empleo crea integración social en todas sus formas, puesto que no sólo proporciona ingresos, sino también seguridad, realización personal y autoestima para los trabajadores que están organizados y representados". Pero Somavia advirtió también que el empleo

---

<sup>14</sup> FIGUEROA, Adolfo; Teófilo ALTAMIRANO y Denis SULMONT (1996). Exclusión social y desigualdad en el Perú. Lima: Instituto Internacional de Estudios Laborales, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo, pág 118.

sólo puede desempeñar este papel de catarsis social cuando se dan las condiciones justas, caracterizadas por él como un "trabajo decente".

El Director General de la OIT define el "trabajo decente" como "un trabajo que satisface las aspiraciones fundamentales del individuo, no sólo en cuanto a ingresos, sino también en cuanto a seguridad para él y para su familia, sin discriminación ni imposiciones vejatorias, y que da un trato igual a la mujer y al hombre." Somavia insiste en que garantizar un trabajo decente debería ser un objetivo tanto para los países en desarrollo como para las economías industrializadas y que debería extenderse a la totalidad de los trabajadores.

Lo que nos hace falta, a nivel nacional e internacional, insistió Somavia, es "una estrategia de empleo integradora". Esa estrategia tiene que afrontar la realidad de que la economía no estructurada y la economía del saber están creciendo por igual, pero en direcciones diversas. Será importante adaptarse a nuevas formas de organización de las empresas, a nuevas oportunidades para las pequeñas empresas. Cada vez más las empresas descubrirán que tienen que mantener ciertas normas laborales cuando operan más allá de las fronteras en la economía del saber.

El Director General de la OIT subrayó, además, que las instituciones de seguridad social deben preservar los valores fundamentales de solidaridad y seguridad a la hora de "elaborar sistemas que puedan abarcar a todos". Y previno del peligro de crear "un sistema de doble nivel, que contemple unas normas para la protección de los grupos con ingresos bajos, y otras para los grupos de rentas medias y altas".

El Director General de la OIT afirmó que la Organización y los trabajadores, los empleadores y los gobiernos que son sus miembros constituyentes tienen a su disposición una amplia gama de instrumentos para lograr que los citados principios y derechos se hagan realidad. "Los Convenios de la OIT",

puntualizó, "pasan a formar parte de la legislación nacional una vez ratificados, y son puestos en práctica en los tribunales nacionales." La OIT tiene, además, su propio sistema de supervisión independiente. Proporciona asistencia técnica en materia de legislación laboral, sistemas de mediación, sistemas de inspección y una amplia gama de apoyos institucionales para promover ese objetivo de hacer realidad los derechos básicos.

Somavia recalcó "el rápido desarrollo del programa de cooperación técnica de la OIT basado en la Declaración, que brinda ayuda a los países que encuentran problemas en la aplicación de esos derechos, para que hagan frente a sus compromisos".

Reconociendo que no existen "soluciones uniformes" para los diversos retos que se les presentan a los responsables de elaborar políticas sobre el mercado de trabajo, el Director General de la OIT ponderó la importancia de "desarrollar diálogos y negociaciones sobre caminos para llegar al trabajo decente que sean a un tiempo económicamente productivos y socialmente sostenibles, y que sean obra de los trabajadores y los empleadores a quienes conciernen".

Las diferentes concepciones de la exclusión social en los estudios llevan a diferentes análisis de las relaciones entre la pobreza material y la exclusión social. En los estudios en Rusia y Tanzania la privación material en el consumo y en las posesiones es un aspecto de la exclusión social. En estos estudios, la exclusión social incluye privaciones sociales de diversos tipos y pueden verse como un concepto multidimensional de la pobreza que, en el estudio anterior, incluye el sentido de autoestima de los individuos y de los grupos. En contraste, en el estudio de Tailandia la exclusión social se considera explícitamente como algo diferente a la pobreza. El estudio postula que es posible tener una disminución de la incidencia de la pobreza en una población y, al mismo tiempo, repetidas instancias de exclusión social.



Otros estudios identifican diferentes relaciones entre la pobreza material y la exclusión social. Los estudios en la India y en el Perú consideran diferentemente la dirección principal de la causalidad. En el estudio de la India se identifica la pobreza como una causa importante de la exclusión social debido a que el poder de compra actúa como una barrera para alcanzar derechos a las prestaciones sociales. También muestra que es posible ser incorporado a la sociedad -- en un sistema de castas -- pero en una posición perpetuamente subordinada y materialmente desventajosa.

Más que de la exclusión, la pobreza resulta de unos términos de inclusión injustos y disparejos. En el estudio del Perú, en contraste, la exclusión social se analiza como una causa de la pobreza. La sociedad está estratificada y tiene un gran grupo medio, definido como una "magma social", en el que hay mucha movilidad hacia arriba y hacia abajo, pero no a las exclusivas redes de la clase alta que están en la cumbre o al núcleo de los excluidos que están al pie. Aquellos que están al pie de esta "pirámide" son los más pobres de la sociedad. Su situación refleja el hecho de que, para ellos, las exclusiones económicas, políticas y culturales están reforzando más que contrarrestando procesos. Finalmente, en el estudio de Yemén se sugiere que existen relaciones interdependientes entre la pobreza y la exclusión social.

## 2.2 LA INCLUSION SOCIAL EN EL PERU

### 1. GENERALIDADES<sup>15</sup>

Lo que se pretende con esta investigación es aportar nuestra contribución en un momento especialmente delicado en el campo de las políticas públicas dedicadas a la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la inclusión. No nos enfrentamos a una coyuntura de crisis. No estamos ante algo que pasará y que nos permitirá volver a nuestras formas tradicionales de trabajo y acción. Vivimos un cambio de época, y su manifestación más evidente es la actual situación de grave crisis económica, financiera, productiva y social.

El nuevo terreno de juego que se delimita a partir de la crisis, hace más pertinente que nunca preguntarse qué papel podrá o deberá jugar la ciudadanía o sociedad civil organizada en su voluntad de corresponsabilización en los asuntos públicos, cuando existe una clara conciencia de las limitaciones de las políticas de bienestar tradicionales para enfrentarse a los nuevos retos de exclusión, vulnerabilidad y pobreza.

En este sentido, creemos que es el momento adecuado para dar mayor visibilidad al valor de las intervenciones por la inclusión desarrolladas bajo el liderazgo de entidades de acción social. Creemos que este es un momento especialmente oportuno para encuadrar este proceso, reconociendo aquellos elementos que lo caracterizan y diferencian cualitativamente.

Los resultados de este proceso deberían contribuir a la defensa de una nueva concepción de lo “público”, acercándolo a la idea de “lo común” y, por tanto, yendo más allá de la visión tradicional de monopolio del poder

---

<sup>15</sup> Equipo de investigación, Institut de Govern i Polítiques Públiques. Ciudadanía e Inclusión Social, El Tercer Sector y las políticas públicas de acción social, Universitat Autònoma de Barcelona, 2000, pág 123.

institucional sobre los asuntos públicos. Entendemos que es cada vez más importante superar la mencionada visión monopolista por la cual los “intereses generales”, el “bien común”, sería algo que sólo podrían defender legítimamente los poderes públicos. Estamos en momentos en que los intereses colectivos precisan fundamentos sólidos y consensos y acciones suficientemente significativas y potentes para poder tratar de responder a la ofensiva individualista, de excelencia elitista, de “sálvese quien pueda”, que parece presidir de manera hegemónica la escena propositiva.

Entendemos que esta nueva concepción de lo público como lo común, es decir, como lo que es asunto de todos, está vinculada a una idea dinámica de ciudadanía. Una concepción de la ciudadanía articulada desde los valores de la igualdad de oportunidades, la solidaridad, la democracia, y la autonomía personal. Una ciudadanía que solamente puede crecer y consolidarse mediante su propio ejercicio. Una ciudadanía que debe dejar de ser un simple receptáculo o contenedor de derechos reconocidos, para convertirse en un ejercicio permanente de corresponsabilidad y solidaridad social sobre los problemas comunes.

Un aspecto preliminar a todo ello será, sin embargo, llegar a comprender cuáles son los condicionantes de este nuevo escenario de políticas de acción social contra la pobreza y la exclusión social en el marco de la actual crisis económica; una crisis que, por un lado, agrava las consecuencias ya sentidas de un rápido proceso de transformaciones que están afectando profundamente las dinámicas de exclusión social, pero que, a la vez, también abre una ventana a la reflexión, al replanteamiento estratégico y, si es preciso, a la autocrítica en el seno de las propias entidades, en busca de soluciones alternativas que sean más eficaces y coherentes con los objetivos iniciales. Siempre desde el orgullo de lo mucho conseguido y desde la modestia por lo mucho que queda por alcanzar.



Al mismo tiempo, las preguntas que formulamos también nos plantean la necesidad de incorporar a la reflexión el tema del patrón de crecimiento y profesionalización que ha experimentado el llamado Tercer Sector de Acción Social en los últimos años, y la creciente diversidad y heterogeneidad de los perfiles de las entidades que lo integran. Los cambios profundos y acelerados que ha experimentado el sector deberían dar paso a un intenso proceso de reflexión y consolidación de los criterios, valores y principios fundamentales de acción que caracterizan las experiencias impulsadas. En momentos de confusión y de replanteamiento general, parece importante estar seguro de lo que defiende cada uno, de cuál es el núcleo duro desde el que se actúa y se avanza.

La trayectoria acumulada por el sector de acción social en estos últimos años puede, y quizás deba, ser releída en términos de sus principios fundamentales y, en definitiva, de aquello que en la esfera de los valores, la misión y objetivos de las entidades, da sentido a su propia existencia y sus actuaciones. Este ejercicio reflexivo puede ser clave en la comprensión de las nuevas coordenadas que han de regir el campo de la acción y las políticas sociales, permitiendo alcanzar perspectivas más claras sobre el papel que quieren y que pueden llegar a desarrollar las entidades.

Con todo, la vocación de servicio de estas entidades, su compromiso con la sociedad y su finalidad no lucrativa son elementos de partida que han marcado una orientación singular en sus actuaciones. En este sentido, el valor añadido que sean capaces de generar las entidades de acción social con sus intervenciones estará más relacionado con su misión, visión y objetivos, que con su condición de entes no lucrativos.

Así pues, el diferencial que caracteriza, o debería caracterizar toda práctica desarrollada desde el sector, se halla sobre todo en su capacidad para articular respuestas innovadoras de gran calidad, en las que se prioriza el fortalecimiento de las personas y de las comunidades en que estas se

ubicar, alcanzando procesos de integración social autónoma y de arraigo en un territorio y en unas redes sociales familiares y comunitarias. Unos procesos de integración que, gracias a todo ello, consiguen una elevada sostenibilidad en el tiempo.

Las entidades de acción social se distinguen, en primer lugar, por llevar a cabo actuaciones inspiradas y presididas por unos valores éticos y políticos de justicia e igualdad sociales. Estos valores se traducen en una perspectiva necesariamente crítica sobre las dinámicas sociales de la desigualdad, y una actuación que busca nuevas alternativas para incidir no solo en los efectos de esa desigualdad, sino también sobre las causas que generan vulnerabilidad y exclusión social. Así, el desarrollo de actuaciones desde la creatividad, tomando en cuenta la necesidad de innovar, no solamente en los contenidos, sino en las formas mismas de desarrollar e implementar las actuaciones, según el contexto y la persona, es uno de los tres grandes ejes de valor que se destacarán y analizarán a lo largo de este trabajo.

Por otra parte, las entidades de acción social también se caracterizan por tener una vocación de ayuda a las personas que las sitúa muy cercanas a estas y a los problemas que viven o experimentan. La creciente complejidad de las estructuras de desigualdad social y la multiplicidad de factores presentes en los procesos de exclusión, ha llevado a las entidades de acción social a desarrollar intervenciones que, bajo un programa de actuación general, son capaces de ajustarse de manera personalizada a las circunstancias y necesidades de cada individuo en particular.

Finalmente, la aplicación cada vez más estricta de criterios de calidad y excelencia profesional y la promoción decidida de la participación plural y de la responsabilidad social de todos los agentes, marcan una pauta de mejora de la gestión y del trabajo en red, que deben ya considerarse característica del sector y parte explicativa fundamental de sus resultados.

## 2. EL CONCEPTO DE INCLUSIÓN SOCIAL<sup>16</sup>

Tal y como han sido presentados, los conceptos de inclusión y exclusión social están íntimamente relacionados. Para distinguirlos, se podría decir que cada uno de ellos constituye un polo del mismo eje en el que se pueden definir una multiplicidad de situaciones en función del “grado de exclusión o inclusión”; es decir, de la intensidad de la exclusión: el grado de vulnerabilidad o precariedad social. Por otra parte, los procesos de exclusión e inclusión también se pueden entender a partir de las oportunidades de movilidad ascendente o descendente que determinados grupos sociales o personas tienen en este eje. Así, las estrategias que se desarrollan para hacer frente a las situaciones de precariedad, igual que las tendientes a mantener determinadas posiciones de inclusión, deben ser también materia de estudio para lograr una mejor comprensión de la dinámica de dichos fenómenos.

La inclusión social de cualquier persona, colectivo o territorio pasaría pues, en primer lugar, por el acceso garantizado a la ciudadanía y a los derechos económicos, políticos y sociales correspondientes a la misma, así como las posibilidades de participación efectiva en la esfera política. Este acceso es especialmente problemático para algunos colectivos, como la población extranjera, sobre la que no solamente pesa la barrera a la participación económica regular en el mercado formal (que depende directamente de la tenencia de permisos de residencia y trabajo), sino también la negación del pleno derecho al sufragio activo y pasivo. Sin embargo, y al margen de este caso más extremo, existen un sinnúmero de grupos y colectivos sociales que no tienen reconocidos sus derechos sociales o que, aún teniéndolos, los recursos a los que éstos les permiten acceder resultan inadecuados a sus características u opciones personales. Nos referimos, por ejemplo, al caso

---

<sup>16</sup> Joan Subirats, Eva Alfama, y Anna Obradors, CIUDADANIA E INCLUSIÓN SOCIAL FRENTE A LAS INSEGURIDADES CONTEMPORÁNEAS. LA SIGNIFICACIÓN DEL EMPLEO, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Barcelona, 2008, pág 130.



de las personas con discapacidades, con enfermedades mentales, u otros casos; puesto que el acceso a las políticas sociales también forma parte de dicha acción del estado de reconocimiento de los derechos de protección social de la ciudadanía en caso de necesidad.

En segundo lugar, la inclusión social de toda persona o grupo social pasaría por la conexión y solidez de las redes de reciprocidad social, ya sean éstas de carácter afectivo, familiar, vecinal, comunitario u de otro tipo. Las redes sociales y familiares son un elemento constituyente de las dinámicas de inclusión y exclusión social. Así, resulta importante señalar el hecho de que no sólo la falta de conexión con estas redes puede determinar en gran medida la exclusión o la inclusión social de una persona o colectivo, sino que también las características específicas y los sistemas de valores y de sentidos que éstas tengan son extremadamente relevantes. Aún así, la existencia de redes de solidaridad es un elemento clave en las estrategias que los grupos y las personas tienen a su alcance para paliar o dar solución a determinadas situaciones de carestía o de precariedad, y su inexistencia o su conflictividad puede agravar la gravedad de la situación y/o cronificarla. Este elemento es especialmente importante en los regímenes de bienestar mediterráneos como el español, donde la cobertura del sistema de protección social público es notablemente débil, por lo que las redes familiares y sociales juegan un papel fundamental en la redistribución de recursos y en la contención de la exclusión y la pobreza grave.

Finalmente, el espacio de la producción económica y muy especialmente del mercado de trabajo, es el otro gran pilar que sustenta la inclusión social. El empleo es la vía principal de obtención de ingresos para la mayor parte de la población, la base con la que se calcula el grado de cobertura social de la población inactiva y también una de las principales vías de producción de sentido e identidad para los sujetos. Por lo tanto, el grado y el tipo de participación en éste determinan de una forma muy clara y directa las condiciones objetivas de exclusión e inclusión social.

En el contexto actual existen múltiples segmentos de la población, cada vez más numerosos, que o bien quedan al margen del mercado de trabajo o bien tienen una débil inserción en él. Nos encontramos en un proceso de dualización del mercado laboral, en el cual se consolida por un lado la disminución del mercado laboral primario, constituido por los puestos de trabajo relativamente estables y protegidos; y por el otro el crecimiento desorbitado del mercado laboral secundario, que se caracteriza por una creciente precariedad, una alta rotación y la pérdida progresiva de derechos y coberturas sociales, y que está ocupado principalmente por jóvenes de baja y media cualificación, mujeres, inmigrantes extranjeros y trabajadores adultos precarizados. A todo ello hay que añadir el también creciente número de trabajadores que trabajan como falsos autónomos o en empleos informales, irregulares o directamente ilegales.

Éstos, a la postre, obtienen menores ingresos, menor estabilidad y una cobertura más débil o inexistente por parte del sistema de pensiones y de protección social, por lo que requieren de manera muy significativa del apoyo de la familia u otras redes sociales. Así, por ejemplo, las personas con enfermedades o discapacidades que impiden o dificultan enormemente su inserción laboral, u otros colectivos con baja cualificación, falta de experiencia, o que trabajan en sectores informales (como el trabajo doméstico) quedan a merced del sistema de protección social no contributivo, la “última malla” de seguridad pública, que junto al soporte familiar y social que puedan obtener, se convertirá en el único modo de mantenerse en el espacio de la precariedad sin caer en la exclusión social.

En relación con la integración social y la producción de sentido que proporciona la participación en el mercado de trabajo, cabe destacar otra cuestión, de difícil tratamiento analítico y poca presencia en la literatura. Nos referimos al trabajo doméstico y/o reproductivo no remunerado. Si bien este tipo de trabajo, desarrollado básicamente por las mujeres, no genera ingresos ni permite la subsistencia económica si no está inserto en una

estructura de redistribución familiar o de otro tipo, para muchas mujeres constituye, a la vez, una vía de inserción social en el sentido que les proporciona, al menos, un reconocimiento social y un sentido de identidad vinculado al imaginario social tradicional sobre la división sexual del trabajo. Sin embargo, no podemos olvidar que se trataría, en cualquier caso, de un modelo de inserción social tremendamente débil, vulnerable y dependiente, en tanto que se vehicula a través de un tipo de trabajo que no está ni remunerado ni valorado a nivel social.

Así, en términos generales, las carencias, ausencias o la posición que cada persona o grupo tenga en cada uno de estos tres espacios de la inclusión (o en más de uno a la vez), conllevan el desarrollo de procesos de precarización o vulnerabilidad que pueden conducir hacia la exclusión social. Al contrario, quienes tengan mayores oportunidades de participar con unos determinados niveles de “calidad” en estas tres esferas, serán los colectivos con mayores cotas de inclusión.

La presencia y la posición de los distintos segmentos de población en cada una de estas dimensiones determinarán, de entrada, su nivel y tipo de inclusión social y, con ello, sus principales riesgos de exclusión. Así, por ejemplo, la posición desaventajada que en términos generales padecen las mujeres en el mercado de trabajo, las hace más vulnerables a procesos de exclusión vinculados con la falta de participación o las condiciones de precariedad bajo las que se desarrollan en el campo de lo laboral.

Por otra parte, colectivos como el de la población inmigrada, se hallen o no regularizados e independientemente de que participen en el mercado de trabajo, se encuentran amenazados en términos de inclusión social por el escaso reconocimiento existente de sus derechos políticos como ciudadanos. Finalmente, el aislamiento social que pueden padecer muchas personas ancianas sin redes familiares o, determinados casos como la monomarentalidad, encarnan posiciones muy frágiles, incapaces de



amortiguar mediante las redes de apoyo la presencia de otros factores de exclusión o desigualdades.

Aún así, destacamos que no es solamente la existencia de un cierto tipo de participación la que indica una situación de exclusión o inclusión social, sino que también es determinante la estabilidad de esta participación. Por eso, el análisis de las variaciones ocurridas en este esquema a lo largo del tiempo y la interpretación de sus causas nos acercan sobremanera a la explicación de los procesos de exclusión o inclusión social de un agente particular.

Nuestro aporte personal siguiendo esa línea de pensamiento podemos entender que la inclusión social es el esfuerzo por hacer partícipe a aquellas personas que se encuentran fuera de este sistema para que sea parte activa de aquel, con prescindencia de su condición económica, social, moral, racial, religiosa u de otra índole.

### **3. FUNDAMENTOS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA INCLUSIVA<sup>17</sup>**

Si seguimos la propuesta de García Roca podemos identificar diferentes representaciones conceptuales o metáforas que subyacen a las formas de entender la exclusión social y que se corresponden con las diferentes prácticas inclusivas que en consecuencia se desarrollan. En primer lugar, destacamos la ya mencionada metáfora espacial, en la cual la sociedad se concibe como un espacio ordenado con un centro y una periferia. La clave del fenómeno de la exclusión, en consecuencia, es el quedar fuera y al margen, y esto en nuestra sociedad viene determinado por el acceso a la producción y al consumo. Bajo esta óptica la intervención social se concreta en dar apoyo a quienes están fuera en su proceso de incorporación, fundamentalmente por la vía del empleo.

---

<sup>17</sup> Joan Subirats, Eva Alfama, y Anna Obradors, CIUDADANIA E INCLUSIÓN SOCIAL FRENTE A LAS INSEGURIDADES CONTEMPORÁNEAS. LA SIGNIFICACIÓN DEL EMPLEO, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Barcelona, 2008, pág 132.

En segundo lugar, encontramos la metáfora de la desviación, fundada en las analogías médicas y organicistas, donde la integración acaba identificándose con la normalidad; y la exclusión, con las desviaciones o patologías sociales o personales. Esta concepción en cierto sentido presupone que en ciertos sujetos se da una cierta predisposición a la exclusión. La pobreza y la inmigración, por ejemplo, serían circunstancias propicias a la emergencia de la desviación. Las prácticas inclusivas, pues, se basan en el modelo terapéutico y la perspectiva correccional, buscando la “normalización”. las principales limitaciones de este punto de vista son la objetivación que generan de los excluidos, así como la dificultad por entender los sentidos que se despliegan desde el interior de estas situaciones y para reconocer el protagonismo de éstos en su proceso de transformación personal y colectiva.

En tercer lugar, encontramos la metáfora de la vulnerabilidad, que se centra en la dimensión de pérdida de los vínculos y redes sociales presente en la exclusión. Frente a esta situación, las prácticas de inclusión de este modelo pivotan sobre la creación de resiliencia en base a la reconstrucción de los lazos y la organización colectiva. Las experiencias de desarrollo comunitario a nivel local serían un buen ejemplo de políticas de este tipo, que se basan en el aprendizaje fruto de la reflexión constante sobre la praxis, y en la definición de estrategias conjuntas, en las que las comunidades y colectivos son a la vez sujetos y objetos de su proceso de inclusión. Finalmente, la última metáfora se basa en la experiencia del naufragio. En ella se sitúa en el centro de la exclusión la vivencia subjetiva de impotencia y falta de horizontes. Remitirnos a la precariedad y falta de autonomía económica de los jóvenes, las enfermedades mentales o la dependencia de los ancianos nos puede servir para ejemplificar este concepto. Como políticas inclusivas para afrontarlo García Roca menciona las prácticas de acompañamiento que se sustentan en la empatía, la confianza y el apoyo en el proceso de empoderamiento del sujeto. De esta manera, las cuatro aproximaciones

parciales permiten acercarse a la experiencia y a la realidad de la exclusión social desde diferentes ángulos.

La actual situación de complejidad y creciente vulnerabilidad requiere que las políticas públicas articulen mecanismos de respuesta de carácter comunitario que recojan los aportes de todas estas estrategias y tradiciones de intervención para poder construir autonomía, retejer relaciones y recrear personas. Creemos que el factor esencial de la lucha contra la exclusión hoy día pasa por la reconquista de los propios destinos vitales por parte de las personas o colectivos afectados por esas dinámicas o procesos de exclusión social. Por tanto, no se trata de hacer un camino en solitario hacia una hipotética inclusión social. No se trata sólo de estar con los otros, se trata de estar entre los otros. Devolver a cada quién el control de su propia vida, significa devolverle sus responsabilidades, y ya que entendemos las relaciones vitales como relaciones sociales de cooperación y conflicto, esa nueva asunción de responsabilidades no se plantea sólo como un sentirse responsable de uno mismo, sino sentirse responsable con y entre los otros.

Entendemos por tanto la inclusión como un proceso de construcción colectiva no exenta de riesgos. En ese proceso los poderes públicos deben actuar quizás no tanto como gerentes sino especialmente como garantes, contribuyendo en lo posible en la búsqueda de autonomía, y no construyendo dependencias. Si el objetivo es construir un verdadero régimen de inclusión, ello quiere decir que debemos fomentar la participación de la sociedad, desde posiciones públicas y privadas, para conseguir un entorno de cohesión social y de bienestar social de todos sus miembros. Ello exige activar la colaboración, generar incentivos, construir consenso y, al mismo tiempo, aceptar los riesgos. Para todo ello, las personas y los colectivos han de tener la oportunidad de participar desde el principio en el diseño y puesta en práctica de las medidas de inclusión que les afecten. Si no les queda otra alternativa -no pueden “salir” individualmente- han de poder participar -“hacerse oír” ante los demás-.



Asimismo, la cambiante geografía de la pobreza y la exclusión demanda a las políticas inclusivas la capacidad de afrontar los nuevos retos que las transformaciones sociales realizando planteamientos innovadores. Es decir, proponiendo acciones, procedimientos y enfoques nuevos basados en el aprendizaje de la praxis y en el diálogo y la cooperación.

Todo ello sin olvidar el hecho de que la exclusión social es un fenómeno estructural, es decir, se halla enraizado en las formas de organización económica, política y cultural vigentes, por lo que la acción inclusiva de las políticas públicas no puede orientarse exclusivamente hacia la asistencia o solución de las consecuencias de la exclusión social, sino que debe garantizar el abordaje de sus causas: actuar sobre los factores mismos de exclusión. La orientación estratégica de las políticas para la inclusión social supone también la integración de la perspectiva de género, así como incorporar las diferencias y desigualdades existentes por edades, procedencias, etnias, y opciones religiosas, sexuales o de otra índole. La integración de la consideración de las relaciones de poder y desigualdad en la política y la articulación de medidas destinadas a debilitar estas relaciones y empoderar a los grupos y personas afectadas por éstas. Pese a la necesidad de las medidas sectoriales, la tendencia debería ser hacia el diseño de actuaciones que tomen en cuenta al máximo número de ámbitos que forman parte de la vida de las personas y condicionan su trayectoria de exclusión así como sus dificultades de inclusión: la formación y la capacitación laboral y/o social, el tratamiento socio sanitario, la estabilidad residencial, etc. Pero, la propia estructura segmentada y jerárquica de la administración lo dificulta.

Analizar y cuestionar no sólo la naturaleza, sino la finalidad de la intervención asistencial permite aclarar las interrogaciones que se nos presenta del papel en la actualidad de las políticas sociales públicas y, más concretamente en los últimos años, de las políticas de inserción, hoy de inclusión en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. La amenaza del

aumento de los mecanismos asistenciales frente al modelo de los derechos sociales, nos obliga a analizar de manera más exhaustiva la dependencia económica y política de una parte de la población, cada vez mayor, mediante mecanismos y medidas asistenciales.<sup>18</sup>

Las políticas sociales juegan y han jugado un papel político y de reconfiguración continua de los compromisos sociales, respondiendo así a nuevas configuraciones económicas y sociales en el desarrollo de la acumulación del sistema capitalista. Juegan un papel central en los mecanismos de cohesión social y responden a los planteamientos políticos del momento sobre el orden social. ¿Cómo se definen las necesidades y cómo se jerarquizan el conjunto de éstas? ¿Cómo se constituyen las categorías de beneficiarios? ¿Cuáles son los criterios que la sociedad en un momento dado se atribuye para designar a los beneficiarios? ¿Cómo se justifican las condiciones de concesión de esta asistencia? En resumen, ¿cómo se posiciona la asistencia o la acción social respecto a la economía de los derechos y deberes?

Expresión de las contradicciones inherentes a la democracia e instrumento de regulación de las tensiones que aparecen, las políticas sociales tienen como objeto, mediante las reformas y las crisis sucesivas, un trabajo de mediación entre el orden político, económico y doméstico. El análisis de las lógicas en las que se han diseñado las últimas estrategias europeas en el marco de la inclusión activa, responden a la nueva reconfiguración de las desigualdades en el ámbito de la evolución del capitalismo, hoy el capitalismo cognitivo.

Las políticas de inclusión se presentan así como soluciones a los cambios profundos que se están desarrollando respecto la conceptualización del tema de la pobreza en los países ricos y las estrategias para combatirla. Las

---

<sup>18</sup> Dolores Redondo Toronjo, Las políticas activas de inclusión social: ¿nuevas regulaciones? Universidad de Huelva, 2009, pág 117.

políticas de inserción son el resultado de una nueva regulación, una nueva forma de integración basada en otras estrategias una vez que el papel integrador del empleo parece haberse perdido. Estas políticas así como las estructuras diferentes que se han puesto en marcha para combatir esta situación, se sitúan en un marco intermedio entre las políticas de empleo y las políticas sociales tradicionales y tienen como objetivo el fomentar la cohesión social pero eso si en una sociedad cambiante, compleja y fragmentada.

El discurso de la inserción comete a menudo un olvido inconsciente: descuida el lado humano de los sujetos que configuran el objeto de trabajo de las políticas. Necesitamos identificar y analizar los rostros reales y las trayectorias humanas, las más de las veces que le otorgan un carácter irrepetible e insustituible a nuestra práctica de inserción. Estas consideraciones acerca de los sujetos con los que intervenimos nos remiten al fondo de la cuestión. La inserción por lo económico comporta plantear el derecho de la gente desfavorecida a tener un sitio digno. No solamente un techo, una plaza en un programa ocupacional, una renta mínima...sino la conciencia de ocupar un puesto y un espacio propio. Éste es el corazón del problema de la inserción.

¿Pero existe ese derecho? ¿Dónde está recogido? Nos seguimos planteándonos el tema de la inserción desde una perspectiva utópica, pero ¿no deberíamos situarla en el esquema de las desigualdades provocadas por la nueva acumulación capitalista? El acceso al empleo de las personas a insertar o incluir es hoy mucho más difícil e indirecto, implicando un paso previo por mecanismos y estatus intermedios, suponiendo un recorrido en itinerarios de formación e inserción. También ha cambiado el papel de las políticas de ayuda a la inserción y a la reinserción: el objeto se ha desplazado, ya no es el empleo directo, sino el mantenimiento de la ocupabilidad o empleabilidad como objeto de las políticas individualizadas y, desde esta perspectiva, la inserción ya no se concibe como una etapa



transitoria entre el paro y el empleo sino que se instala de manera duradera; ya no es una etapa, sino para muchos expertos esta situación se convierte en una situación definitiva.

Desde hace veinte años, las prácticas sociales y las políticas sociales comparten un número importante de características comunes, teniendo cierto impacto en los sistemas nacionales de protección social. El desempleo masivo de los años setenta y ochenta del siglo XX, la precariedad en el empleo y el aumento de trabajadores pobres así como el crecimiento de los procesos de desigualdad social han erosionado las premisas de los regímenes de Bienestar y el consenso sobre la política social. La crisis de los años setenta redescubre la pobreza y este redescubrimiento así como el aumento considerable de “excluidos” tiene como resultado una multiplicación de públicos, objeto de intervención, así como políticas específicas para éstos. Subyace así la duda sobre la capacidad del Estado para conducir políticas de integración de vocación universalista y homogeneizadora. El concebir la heterogeneidad de la sociedad implica el paso ya no a políticas integradoras globales sino a multiplicar los tratamientos especiales para “las poblaciones con problemas”.

Además, esta crisis supuso el inicio de un proceso irreversible de renovación de las bases que en un triple plano económico, político y social, habían sostenido el modelo del Estado Benefactor. Los problemas de oferta, así como los problemas que se presentaban como graves desequilibrios – inflación y desempleo- cuestionaban los pilares más importantes de las políticas keynesianas. Esta restricción económica daría origen a la crisis de legitimación del sistema protector y al cuestionamiento de la provisión pública de bienestar, propiciando así un cambio importante en las parcelas de intervención del Estado.

La necesaria adaptación a las nuevas necesidades y exigencias sociales, que incluían una creciente demanda de descentralización de sus funciones

en el doble plano territorial y funcional, tuvo como consecuencia una recomposición importante de la estructura del Estado de Bienestar (Ayala, 2000: 65). Además, las demandas de flexibilidad del mercado de trabajo se han traducido sobre todo en la precarización de un creciente segmento de población que encuentra en el empleo temporal, a tiempo parcial o en la economía sumergida vías de acceso para sus ingresos. La consolidación, pues, de mercados de trabajo segmentados, cambia profundamente el papel del empleo como garantías de rentas y acrecienta la restricción de protección social de colectivos cada vez mayor. En este contexto, los proyectos y dispositivos que se han creado tienen como objeto el integrar o reintegrar en los mercados de trabajo las capas de la población que se encuentran excluidas más o menos temporalmente de éstos.

La orientación universalizadora de la época dorada (1945-1975) se ha encauzado hoy hacia la activación de los sectores que corren el peligro de quedarse fuera de la sociedad. Las políticas sociales hoy se dirigen en el desarrollo de políticas de incremento de la participación laboral, de formación profesional continua, y de acceso a las garantías de ingresos a través del trabajo, es decir que volvemos a una mercantilización en términos de Esping Andersen. Si a todo ello añadimos las nuevas realidades de pobreza, muy distintas tanto en intensidad como en orientación del modelo de pobreza anterior y eje de las políticas sociales, el divorcio es aún mayor entre la realidad social y las intervenciones de las políticas públicas. Pero más allá, de la regulación sectorial de lo social, las políticas de inserción han contribuido desde hace unos veinte años a la emergencia de nuevas formas de regulación del mercado laboral en su conjunto y éstas se basan básicamente en las derogaciones de las normas tradicionales de la relación social, sobre todo respecto a la flexibilización del trabajo y del empleo.

El modelo de desarrollo fordista conocido en la mayoría de los países de capitalismo avanzados, con grandes convergencias en las políticas globales pero también con diferencias internas importantes -que responden al papel

diferente que han jugado los sindicatos y los partidos obreros en la consolidación del modelo social de los Estados de Bienestar- ha ido rompiéndose a lo largo de las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX. En otras palabras el universo social, unificador e integrador caracterizado por una clase obrera normalizada, consumo de masas, pleno empleo, prestación impersonal y múltiples bienes y servicios públicos y clases medias funcionales da paso a lo que se ha venido en denominar el modelo postfordista o neofordista donde se nos presenta un panorama muy diferente: mercados de trabajo segmentados, dualización social, desempleo estructural y una oferta diferenciada y estratificada de bienes y servicios (“personalización”).

Es en este contexto donde debemos ubicar la transformación tan radical del campo del bienestar y de las políticas públicas universalistas, en un ámbito, que retomando las tesis de Aglietta o Boyer, de rápida financiarización de la economía y de la vida cotidiana. Esta necesidad de rentabilidad financiera en todos los ámbitos será el motor de un proceso de diferenciación que trastoca el orden antiguo de las cosas en tres direcciones. En primer lugar, el papel nuevo que se le otorga a los Estados-nación. Este tipo de Estado no sólo impulsa la competitividad de las empresas en un espacio mercantil mundializado sino que se convierte hoy en un verdadero agente de la competitividad. La consecuencia más inminente: este tipo de Estado ya no es capaz de mantener la coherencia relativamente solidaria del espacio social, y parece haberse convertido en un agente de desregulación social. En segundo lugar, la operación de financiarización del régimen de crecimiento implica el aumento de la parte de los activos financieros en las rentas de los hogares. Un tercero aspecto son las políticas de “reengeneering” y de “downsizing” que están modificando las políticas de empleo y los campos de competitividad así como las tasas de rentabilidad. Esta situación nos remite a los cambios importantes en las prácticas de remuneración directa e individualización de los salarios. Es decir que nos situamos en un contexto donde aparecen dos procesos interrelacionados.



Por una parte, se vislumbra un proceso de heterogeneización desigual del asalariado que tiene como impacto una estructura segmentada y subconjuntos distintos e interdependientes. Y por otra, un proceso de desestabilización del asalariado que tiene como objetivo suprimir el contrato de trabajo a tiempo indeterminado como norma de referencia justa y legítima, limitando así los convenios colectivos de regulación en beneficio del libre mercado.

Estos procesos forman configuraciones salariales muy diferentes así como los lazos que las relacionan. Según los trabajos de varios autores se puede configurar cuatro tipos de trabajadores. La primera tipología estaría constituida por asalariados definidos como estables y polivalentes. Nos podemos encontrar con estos trabajadores en sectores industriales fuertemente protegidos. Los salarios son relativamente altos y la fidelidad a la empresa se configura no por la garantía de estabilidad en el empleo sino porque una parte variable de estos salarios se une directamente a los resultados de la empresa. La segunda configuración incluye a los asalariados que provienen de un nuevo modelo profesional: son los sectores más dinámicos e innovadores, es decir los sectores de alta tecnología. Estos asalariados del conocimiento son trabajadores que se caracterizan por su fuerte movilidad, no siendo ésta para ellos, un obstáculo. Para este tipo de trabajadores, no sólo se configura un escenario de remuneraciones muy altas, sino que la fórmula que se utiliza es distinta, asemejándose más a la de los accionistas. Este objetivo se consigue con fórmulas de participación en el capital de la empresa (como los planes de “stock option”). El tercer proceso se refiere esencialmente a trabajadores cuyas competencias son trivializadas y, por tanto, pueden ser fácilmente transferibles y cuyo estatuto está caracterizado por la flexibilidad en el mercado de trabajo. Este es el campo por excelencia del empleo precario, del empleo a tiempo parcial y horarios muy flexibles, y también característico de la subcontratación. Y, por fin casi al margen del asalariado se presenta un amplio colectivo de trabajadores muy precarizados y fuertemente atomizados. Esta cuarta

configuración tiene su génesis en el proceso de desestabilización de las características del asalariado ligado al fordismo. Esta parte importante de la población trabajadora será justamente el objeto de las políticas de inclusión, incluyendo cada vez más una parte de los trabajadores denominados pobres.

#### **4. EXCLUSIÓN SOCIAL Y NUEVAS RESPUESTAS PARA LA INCLUSIÓN DESDE EL SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL<sup>19</sup>**

Estamos asistiendo a una época de fuertes cambios, de tal intensidad y extensión que nos permite afirmar que estamos atravesando un cambio de época. Un cambio de época marcado por una profunda reestructuración de los sistemas de información y conocimiento, que han tenido un impacto ya irreversible, no solamente sobre la esfera productiva y las relaciones de producción, sino sobre el corazón mismo de las relaciones sociales y humanas a nivel mundial. En este punto queremos dar cuenta de cuales han sido estos grandes cambios. Sin hacer un recorrido histórico sobre los mismos, queremos fijarnos en los efectos que estos están teniendo sobre las dinámicas de la desigualdad social, la pobreza y la exclusión social.

La cuestión social se expresa hoy de manera diversa a como se expresaba hace solamente diez o quince años. Y por tanto, las respuestas necesariamente deben modificarse. Pobreza y exclusión se sitúan hoy en el cruce de diversos factores de vulnerabilidad: la expulsión o la falta de trabajo; el debilitamiento y a veces la ausencia de protección familiar; las carencias de las políticas sociales tradicionales; las peripecias biográficas adversas que van acumulándose en espiral y que generan desvinculaciones cuasi definitivas. Es en ese contexto cuando necesitamos nuevos instrumentos conceptuales para enfrentarnos a una situación conocida, pero

---

<sup>19</sup> Equipo de investigación, Institut de Govern i Polítiques Públiques. Ciudadanía e Inclusión Social, El Tercer Sector y las políticas públicas de acción social, Universitat Autònoma de Barcelona, 2000, pág 141.

con ribetes y perfiles nuevos. El concepto de exclusión social pretende servir a ese objetivo.

Nos detendremos más específicamente en el concepto más adelante, pero sirva aquí el decir que entendemos por exclusión social aquellos procesos de negación, expulsión o inaccesibilidad a los recursos socialmente valiosos en un determinado contexto socio-histórico. La exclusión social se relaciona a menudo con la pobreza o con la existencia de unas determinadas condiciones materiales de existencia. Siendo cierto que ambos fenómenos son a menudo parejos y se alimentan entre sí, la articulación de múltiples desigualdades en el transcurso de la vida de las personas.

La exclusión social es, en este sentido, aquello que impide el pleno desarrollo de las personas según sus verdaderos deseos y capacidades. Desigualdades de todo tipo entran en juego en la definición de la exclusión social, y cada persona puede experimentar dicho proceso de formas enormemente diferentes, aun compartiendo unos condicionantes similares. Es por ello que, cuando nos aproximamos al fenómeno de la exclusión, hablamos de un concepto, quizás controvertido, quizás de gran flexibilidad y múltiples sentidos, aunque definitivamente complejo y multidimensional, que facilita en gran medida la comprensión de unas dinámicas de desigualdad cada vez menos dicotómicas, más flexibles y más complejas, que ya no pueden ser explicadas en su globalidad empleando viejos marcos teóricos. El concepto de exclusión social permite, por tanto, un acercamiento renovado, una perspectiva distinta sobre viejas y nuevas formas de desigualdad.

La exclusión social puede verse intensamente marcada por una condición de escasez de recursos económicos, aunque no siempre ocurra por estos, o junto a estos motivos. Sin embargo, hoy vemos con la crisis económica que los procesos de empobrecimiento de ciertas capas de población, también pueden y deben leerse en términos de sus efectos excluyentes respecto a



los espacios sociales por dónde circulan recursos investidos de valor social, cultural o económico que condicionan la inclusión. En estas dinámicas es evidente que la pobreza es un factor determinante que puede arrastrar hacia la exclusión. En otros casos, sin embargo, la relación puede ser inversa, pareja o, incluso, no existir. Así, hallaremos personas en una situación de pobreza objetiva que participan plenamente de la vida social en su entorno inmediato, independientemente de que sean empleados de bajo salario, personas en situación de desempleo o pensionistas. En el otro extremo también hallamos personas con una situación económica y financiera relativamente desahogada que padecen una grave exclusión o rechazo social. En estos casos, factores como la salud o la escasez de redes sociales pueden ser los motores principales de su exclusión.

Así pues, en un momento de cambio de época, de ampliación de la complejidad social y crecimiento de las dinámicas de desigualdad, el concepto de exclusión social se convierte en una herramienta de gran utilidad para dar cuenta de la gran heterogeneidad de los procesos y formas de expulsión social respecto a aquello que es socialmente valorado en los distintos espacios sociales.

Cabe recordar, en este punto, que una parte fundamental de los grandes cambios históricos que estamos viviendo es el progresivo desmantelamiento de los estados de bienestar establecidos desde mediados del siglo pasado como mecanismos de protección ante la pobreza y la exclusión generadas por un sistema económico profundamente desigual. En aquél momento se trataba de compensar o de dar una respuesta a los efectos “no deseados” del sistema social y productivo vigente. Hoy, ante los grandes cambios y brechas sociales que introducen las nuevas formas productivas, las estructuras del bienestar resultan cada vez más incapaces, por su propia organización y funcionamiento, de dar respuestas adecuadas a fenómenos emergentes de desigualdad, y apenas llegan a cubrir los aspectos más básicos de la protección social para los que fueron concebidos.

La enorme segmentación social y laboral existente, junto a la dificultad de las estructuras de bienestar para ofrecer respuestas efectivas ante las necesidades existentes, son dos de los elementos que más refuerzan los complejos y multidimensionales fenómenos de exclusión social. Estas situaciones requieren hoy de una intervención particularizada e integral, capaz de comprender los efectos de exclusión que puede producir una cierta interrelación de elementos o factores sobre una persona concreta, buscando a partir de esta misma, de sus deseos, necesidades y capacidades, las respuestas que mejor se adapten a su situación.

Como es evidente, y a pesar de los esfuerzos, la fragmentación y la compartimentación propios de las políticas públicas no facilitan en absoluto este tipo de respuestas. Las intervenciones de corte transversal son aún muy escasas y el trabajo en red en el seno de la administración continúa siendo una excepción. En este escenario, algunos órganos e instituciones tienen claro que no pueden trabajar solos en la lucha contra la exclusión social, y el Tercer Sector debe ser su principal aliado.

Sin embargo, esta posición no está suficientemente extendida en todos los niveles y ámbitos de la administración. En este nuevo contexto de desigualdad social, cuyas coordenadas vamos interiorizando paulatinamente, el Tercer Sector se ha convertido en un actor de extrema importancia que ha experimentado un crecimiento y una diversificación sin precedentes. La trayectoria seguida hasta aquí por las entidades de acción social ha sido muy irregular. Mientras en la mayor parte de casos se han ido introduciendo progresivamente criterios de calidad y de contenido estratégico de gran trascendencia que han cambiado completamente el rostro de algunas organizaciones, en otros casos persiste una actuación de carácter asistencial y paliativo, que posee unos impactos muy bajos o prácticamente nulos en términos de cambio o transformación social para la erradicación de la pobreza y la mejora de la inclusión social.

Sin desmerecer el papel que pueden jugar estas entidades ante ciertas problemáticas, es decir, reconociendo su función de muro de contención ante la urgencia social, lo cierto es que cuando el objetivo último es el pleno desarrollo autónomo de las personas según sus capacidades y deseos, se hace necesario ir mucho más allá. Desde nuestro punto de vista, se requiere articular intervenciones que faciliten la capacitación de las personas, brindándoles la oportunidad, en un marco de relaciones sociales y comunitarias más extenso, de procurarse aquello que necesiten tanto personal como colectivamente para desarrollar sus vidas según sus valores e inquietudes.

## 5. UNA NUEVA CIUDADANÍA PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL<sup>20</sup>

Los conceptos de ciudadanía e inclusión social tienen orígenes y trayectorias muy distintas. Sin embargo, en este nuevo contexto más complejo y “líquido” al que nos enfrentamos, nociones como la de la ciudadanía son revisadas bajo nuevos prismas que acumulan la experiencia y el conocimiento de la época que vamos dejando atrás para dar cuenta del presente, con sus necesidades y sus retos.

Poner en relación los conceptos de ciudadanía e inclusión social nos permite ampliar y enriquecer aquella perspectiva jurídico-política que habla de los derechos y los deberes de la ciudadanía respecto del Estado y el conjunto de la sociedad, enfatizando las grandes desigualdades existentes en el acceso a los recursos que permiten un efectivo cumplimiento de los derechos y deberes en cuestión.

Desde nuestro punto de vista, al hablar de inclusión social cabe defender un concepto de ciudadanía que introduzca, por una parte, una perspectiva de

---

<sup>20</sup> Equipo de investigación, Institut de Govern i Polítiques Públiques. Ciudadanía e Inclusión Social, El Tercer Sector y las políticas públicas de acción social, Universitat Autònoma de Barcelona, 2000, pág 144.



participación activa en las tres grandes esferas: la economía, mediante una presencia activa en la producción de valor social dentro o fuera del mercado; la política, mediante el ejercicio activo de una ciudadanía de pleno derecho; y las redes sociales y familiares como expresión de la identidad y la pertenencia comunitaria y como factores de prevención y protección ante la exclusión. En este planteamiento, además, es necesario explicitar e incorporar la perspectiva espacial que entiende el territorio como un factor condicionante de base que preside las posibilidades de relación con el Estado, el mercado y las redes sociales y/o familiares y, por tanto, condiciona el desarrollo de los individuos y los grupos sociales.

En esta concepción compleja de la inclusión social, hay que destacar la multiplicidad de niveles en los que pueden llegar a operar los factores presentes en cada esfera. Así, desde el plano más global de las relaciones macroeconómicas, las instituciones políticas y las tendencias socio demográficas y culturales, hasta los niveles micro de las redes de consumo responsable o los bancos de tiempo, las actividades de una AMPA en el marco de un centro educativo, o las relaciones afectivas interpersonales; las dinámicas de inclusión pueden trazar trayectorias y situaciones tan distintas como puedan serlo las realidades de personas y grupos sociales diversos ante contextos y disposiciones particulares previas.

La inclusión social es habitualmente entendida como la situación o proceso opuesto al de la exclusión social. Sin embargo, esta condición antónima de las dos nociones no siempre se traduce, ni siquiera teóricamente, con todas sus implicaciones. Es muy común el dedicar un largo número de páginas descabezando el concepto de exclusión social, lo que significa en distintos ámbitos y cuáles son sus rasgos o dinámicas características. Así, convienen una mayoría de estudios en definir la exclusión social como un fenómeno complejo y cambiante; un proceso dinámico y multifactorial.

Sin embargo, en muy pocas ocasiones se realiza el mismo ejercicio cuando se trata de hablar de la inclusión social. Creemos, en este sentido, que es de vital importancia empezar reconociendo el carácter multifactorial y multinivel de la inclusión social, así como su lógica procesal. Así pues, conviene de entrada defender una noción de inclusión que reconozca que los factores que inciden y determinan la inclusión social de las personas son muy diversos, que no necesariamente tienen que ver con la disponibilidad de recursos económicos y que a menudo tienen que ver con aspectos de carácter inmaterial: culturales, sociales o políticos.

La inclusión social, igual que la exclusión, puede tomar múltiples formas y ser experimentada y vivida de formas diferentes por individuos distintos. Sin embargo, en términos generales y para lograr una comprensión global del fenómeno, podemos vincular su dinámica a la interacción y las determinaciones existentes en tres grandes ámbitos en que operan los distintos niveles y campos de la desigualdad social: la esfera del Estado (o de producción de derechos) la esfera económica (o de producción de valor) y, finalmente, la esfera social (o de producción de relaciones sociales e interpersonales).

Desde el punto de vista del Estado y de lo jurídico-político, la inclusión se produce con el efectivo cumplimiento y la garantía de los diversos derechos asociados a la ciudadanía:

- Los derechos civiles, de reconocimiento de la ciudadanía nacional
- Los derechos políticos de sufragio y representación democrática
- Los derechos sociales de sanidad, educación, vivienda y protección social

A estos tres aún pueden sumarse también los llamados “nuevos derechos sociales” como por ejemplo el derecho al propio cuerpo, el derecho a la ciudad, a la gestión de los tiempos, al acceso a la cultura libre y las nuevas

tecnologías, el derecho a la seguridad alimentaria, o a todos aquellos relacionados con el reconocimiento de la diversidad social y cultural que incorporan la complejidad de los llamados “derechos colectivos”.

Las fronteras legislativas son pues las que delimitan los márgenes de la exclusión en este campo, generando situaciones en las que se impide el acceso a espacios fundamentales para el desarrollo personal y social de los individuos, grupos o comunidades. La multiplicidad de factores ligados a la esfera del Estado y su capacidad de exclusión e inclusión, y las implicaciones que ello pueda tener son inmensamente variables. Un caso paradigmático es por ejemplo el de la población inmigrada, entre la que hallamos situaciones flagrantes de exclusión social y situaciones estructurales de exclusión explícita del derecho al voto.

Sin embargo, más allá de este y otros casos, hay muchos colectivos que, aunque puedan tener sus derechos formalmente reconocidos, no hallan los recursos necesarios para hacerlos efectivos. Así, por ejemplo, ciertos grupos de personas con discapacidad que experimentan graves dificultades de acceso al mercado laboral que no son debidas a su estado de salud o su nivel de discapacidad; de personas mayores con mala salud, ingresos reducidos y escasas redes familiares; de personas que padecen algún tipo de adicción y no poseen los recursos y apoyos necesarios para superarla, jóvenes desempleados con bajos niveles de estudios y escasa experiencia laboral, personas en proceso de reinserción social después de su paso por una institución penitenciaria, y un largo etcétera. Entramos aquí en el terreno de las políticas de igualdad de oportunidades que, a pesar de haber experimentado un desarrollo considerable en los últimos años, todavía se enfrentan a un escenario en el cual muchos derechos formalmente reconocidos no hallan su efectivo cumplimiento para todas las personas.

Desde el punto de vista de lo económico, la inclusión pasa por las posibilidades de las personas y los grupos sociales para mantener un cierto



tipo de relaciones con la esfera de la producción o con la generación de valor social. Cuando hablamos de valor social queremos dar cuenta de la realidad del trabajo no remunerado, involucrado con el cuidado de las personas ya sea en el ámbito de la familia, de la comunidad o de las entidades de acción social. El valor económico de estos trabajos es un hecho y su valor de uso es innegable. Ya dentro del mercado laboral, la segmentación en un núcleo duro, cada vez más reducido, de empleos estables y bien remunerados frente a una gran mayoría de empleos, precarios, temporales y/o de bajo salario, junto a la fuerte crisis que estamos atravesando, está dejando atrás muchos grupos sociales que ven incrementar su inestabilidad económica y social, y expulsan a muchas otras que ya estaban en los márgenes o excluidos de la economía formal o del sistema productivo.

Desde el punto de vista de lo relacional y de las redes sociales, familiares y comunitarias, la inclusión también pasa por la construcción de una identidad y una pertenencia arraigada en un marco comunitario de referencia. Estas redes en las que las personas se desenvuelven no cumplen solamente un papel en lo simbólico (cultural o psicológico) sino también en lo material, como redes de solidaridad y de protección social, y constituyen un elemento clave a la hora de explicar los mecanismos de contención ante la pobreza y la exclusión social.

Estas tres esferas constituyentes de lo que podríamos llamar las dinámicas de inclusión social, se corresponden en gran medida con las posibilidades de ejercer una ciudadanía activa como la que se ha planteado anteriormente. La inclusión social y la ciudadanía, desde este punto de vista, operan con lógicas distintas, pero estrechamente vinculadas, y una es condición y posibilidad de la otra. Es en estos cruces y en las múltiples fronteras materiales y simbólicas que delimitan el acceso de las personas a los espacios y recursos mejor valorados en cada uno de ellos, dónde se producen las dinámicas más radicales de la exclusión social y dónde estas

mismas, mediante la intervención transformadora, pueden llegar a destejarse.

Si tomamos como punto de partida que los sistemas económicos, político-jurídicos y socio-cultural trazan sus propias fronteras y que con ello favorecen las dinámicas de exclusión de ciertos sectores respecto a ciertos espacios y recursos necesarios para el ejercicio de una plena ciudadanía, convendremos en que hay unas situaciones de exclusión absoluta y severa, así como hay posiciones de gran vulnerabilidad ante la exclusión que son institucionalmente aceptadas como inevitables.

Una buena parte de estas situaciones de vulnerabilidad y exclusión son combatidas mediante la acción y la intervención social, otra parte son amortiguadas por las redes de protección y solidaridad informales, y finalmente también existe un cierto nivel de respuesta por parte de las políticas públicas y de los sistemas públicos de protección social. En el caso español, son estos los tres elementos fundamentales que determinan al nivel de bienestar social. En otros países con estados protectores de mayor fortaleza y redes sociales y familiares más debilitadas, las dinámicas de exclusión e inclusión discurren por otros cauces.

Implícita en esta concepción de la ciudadanía y la inclusión social hay una concepción de crítica y de transformación social de un sistema profundamente injusto, y la voluntad clara de un cambio de modelo que quite del centro al mercado (artificio humano para facilitar el intercambio al que hemos “naturalizado” o sacralizado, convirtiéndolo en indiscutible), para poner en él a las personas. Una nueva forma de entender la sociedad, que reconozca la diversidad y promueva la igualdad, asumiendo la universalidad de los derechos humanos; y, finalmente, que realce el valor de lo comunitario y lo local, en su relación con lo personal y lo global. Es en esa perspectiva en la que entendemos que muchas personas y entidades del

Tercer Sector trabajan, por lo que conviene reforzar y alimentar este tipo de estrategia.

La inclusión social es reconocer en los grupos sociales distintos el valor que hay en cada diferencia, el respeto a la diversidad, y el reconocimiento de un tercero vulnerable, con necesidades específicas que deben ser saciadas para que pueda estar en condiciones de igualdad y disfrutar de sus derechos fundamentales. La realidad concreta de nuestros países nos muestra que “estamos lejos de tener una sociedad justa, equitativa y solidaria, una sociedad donde todos por igual estemos incluidos. Es por esto por lo que nos centraremos en el reconocimiento de esa exclusión, como camino para plantear algunas pistas en tono de desafíos para comunicadores jóvenes en este hemisferio.

## **6. INCLUSIÓN SOCIAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA**

Para hablar de inclusión tenemos que saber qué significa esta palabra. Originalmente, proviene del latín *inclusio onis*, que significa conexión o amistad con alguien.

Cuando ustedes hacen amistad con otra persona, ¿cómo se comportan? ¿Son solidarios? ¿Reconocen las diferencias? ¿Valoran los aportes de cada uno en ese espacio intangible que surge de la complicidad? La inclusión social tiene un sentido similar, es reconocer en los grupos sociales distintos el valor que hay en cada diferencia, el respeto a la diversidad, y el reconocimiento de un tercero vulnerable, con necesidades específicas que deben ser saciadas para que pueda estar en condiciones de igualdad y disfrutar de sus derechos fundamentales. Pero en lo tangible estamos lejos de tener una sociedad justa, equitativa y solidaria, una sociedad donde todos por igual estemos incluidos. Es por esto por lo que nos centraremos en el reconocimiento de esa exclusión, como camino para plantear algunas pistas en tono de desafíos para comunicadores jóvenes en este hemisferio.



La exclusión tiene su origen en la composición de la actual estructura formada por una polifonía de carencias, que es ancestral y compleja y que tiene matices culturales, sociales, informativos, digitales, educativos y económicos. Esta polifonía de carencias es una consecuencia directa del desarrollo asimétrico en todos los órdenes, e implica la legitimación de las desigualdades sociales.

Si nos situamos en el año 1997, ya la CEPAL hablaba de una pobreza aguda en América Latina y situaba en cerca del 65% el número de latinoamericanos que vivían en ese entonces entre pobreza y pobreza extrema. Los resultados de investigadores recopilados en el libro *Inclusión Social: Una Perspectiva para la Reducción de la Pobreza*<sup>21</sup> no son nada esperanzadores, pues evidencian que en la región se está experimentando un incremento entre las diferencias económicas y sociales. Algunos casos donde hay una disminución leve de la pobreza, es relativizada, porque el porcentaje de pobreza se ha analizado con un incremento en el número de pobladores “del 41.8 por ciento, en 2001, pero en términos absolutos creció el número de habitantes que se situaba por debajo de la línea de pobreza, y pasó de 190 millones en 1990 a 209 millones en 2001”.<sup>22</sup>

Y lo vemos reflejado en el Documento de Trabajo de la XIII Conferencia Iberoamericana de Educación celebrada en el 2003, que dice: “Las diferencias de bienes y recursos económicos son tan importantes como para haber constituido el fundamento de buena parte de los procesos de exclusión registrados históricamente, pero lo cierto es que no llegan a explicarlos totalmente”. Los ministros de educación de Iberoamérica concluyeron en la Declaración de ese encuentro que la exclusión se genera por diferentes causas, pero que en gran medida el problema puede ser

---

<sup>21</sup> Fleury, Sonia Artículo de Inclusión social democracia deliberativa en América Latina. *Inclusión Social: Una Perspectiva Para La Reducción De La Pobreza*, Rocío Del Carmen Canudas y Marcos Lorenzelli, pág 194.

<sup>22</sup> Idem, página 194.

tratado desde el ámbito educativo, indicaron de qué manera debe hacerse y cito: “Que una educación de calidad para todos debe garantizar no sólo el acceso y la permanencia de niños, niñas y jóvenes en la escuela, sino también la igualdad de oportunidades para un desarrollo humano integral y un aprendizaje pertinente”.<sup>23</sup>

Nuestra escuela pública no termina de desarrollar procesos educativos estructurales, seguimos apegados a los paradigmas de la politiquería tradicional, y haciendo engordar el lucrativo negocio de la educación privada, desde el propio Estado. Pero la exclusión se evidencia de una manera dramática en el fenómeno que más se ha popularizado a partir del siglo XX, en las migraciones, que dejan ver todo el refajo de la pobreza extrema, que marca el trato de martirio que padecen millones de mujeres, ante la mirada de los medios de comunicación.

A este cóctel de desigualdades se suma una aparente “bonanza” de nuestras sociedades de consumo, y sobre todo un consumo dirigido a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, aunque está demostrado que el acceso a una computadora no reduce los niveles de pobreza, y esto se puede evidenciar en nuestra región donde cada día se incrementa una importante inversión económica por parte de nuestros gobiernos por llevar computadoras con Internet a los rincones más alejados de las ciudades, además de lo que se genera en el sector privado. América Latina está consumiendo grandes cantidades de aparatos tecnológicos de comunicación, sin embargo todos los días se profundizan más las diferencias sociales, los abismos que separan al 10% de la población que se queda con más del 80% de las ganancias del capital, del 90% de los pobladores y pobladoras que deben repartirse el 20% restante de las riquezas. Aunque no soy experta en matemáticas, la realidad demuestra que

---

<sup>23</sup> Documento de Trabajo y Declaración de Tarija, XIII Conferencia Iberoamericana de Educación. Tarija, Bolivia. 4 y 5 de septiembre de 2003, pág 34.

no hay que serlo para darse cuenta de que esta suma y esta división, no son en absoluto equitativas.

Miguel Prado Lima, Jesús Salinas y Adolfinia Pérez García compartieron un estudio sobre los Fundamentos Teóricos y Económicos para la Reducción de la Exclusión Social Digital,<sup>24</sup> en el que dan cuenta que “según la Administración de Información de Telecomunicaciones Nacional, de Estados Unidos, las minorías se retrasan detrás de los blancos, incluso al mismo nivel de ingreso, con respecto a la propiedad de una computadora” y aquí hacen la aclaración de que los gobiernos estadounidenses realizan registros con características raciales, tal vez para aclarar un poco por qué los blancos van delante. Esto, según ellos, sirve para refutar el argumento de que la economía es la única barrera para superar la brecha digital, pero también deja abierto el camino para otros cuestionamientos que ellos mismos delimitan: ¿qué otros factores contribuyen a que exista esta brecha? Y también se puede agregar otro cuestionamiento más ¿Cómo podemos contribuir desde los medios de comunicación -como grupos de presión- a que estas tecnologías contribuyan con una mejor distribución de las riquezas, de la educación y de la cultura?

El concepto exclusión social en los países miembros de la Unión Europea se ha tratado de manera superflua, según lo establece el investigador Joan Subirats, especialista en políticas públicas y en temas de gestión e innovación democrática, en el libro Un paso más hacia la inclusión social,<sup>25</sup> este estudio indica que los estados europeos “han tendido a minimizar la

---

<sup>24</sup> Prado Lima, Miguel; Salinas, Jesús y Pérez García, Adolfinia. Nuevos Fundamentos Teóricos y Económicos para la Reducción de la Exclusión Social Digital. El caso del Tsunami Asiático 2004. Proyecto Igualdad e Inclusión Social Digital, Grupo de Tecnología Educativa, Universitat de les Illes Balears, España, pág 98.

<sup>25</sup> Subirats, Joan. UN PASO MÁS HACIALA INCLUSIÓN SOCIAL, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Autónoma Barcelona Cat. de C. Política UAB. Dir. del IGOP-UAB.© De la edición: Plataforma de ONGs de Acción Social, Depósito Legal: M. 3.678-2004 Imprime: Gráficas Arias Montano, S. A. 28935 MÓSTOLES (Madrid 2003), página 22



extensión del fenómeno, identificándolo como un problema que afecta a sectores reducidos de la población, que se encuentran en una situación de gran precariedad en la que se acumulan carencias de diversa índole” y se explica según él, porque existen diferentes formas de delimitar la pobreza desde cada cultura en esa región.

El Programa de las Naciones Unidas tiene una definición de desarrollo, que en su concepto debería ser de inclusión económica, que define si un país es desarrollado relacionando cuánto cuesta la canasta básica promedio de un hogar y la relación con el sistema económico, y sitúa en un nivel de indigencia a quienes están 50% por debajo de la adquisición de este mínimo establecido.

Para los organismos multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo por ejemplo, la exclusión social es una escasez crónica de oportunidades y de acceso a servicios básicos de calidad, a los mercados laborales y de crédito, a condiciones físicas y de infraestructura adecuada, y al sistema de justicia. Pero creo que en el contexto de nuestra región todos y todas estamos de acuerdo en que el desarrollo es mucho más que un fenómeno económico y que es tiempo de abordar con seriedad el sentido de equidad y de justicia social del que hablaba Jesús hace más de dos mil años.

Es importante que nos demos cuenta de que este paseo que estamos dando por todos estos estudiosos del tema de la inclusión social en diferentes continentes, tiene sentido para todos, porque debemos contextualizar lo que sucede en nuestro entorno próximo, discutirlo y compararlo con estos datos que nos ofrecen las fuentes oficiales. Definitivamente no nos ponemos de acuerdo, y no tenemos que ponernos de acuerdo en todo, no hay que señalar recetas estériles. Tenemos un imperativo que nos enseña que el debate, el disenso, debe ser parte importante del proceso educativo de nuestras sociedades.

Decía Paulo Freire que en los procesos de capacitación en los que desarrolló su Pedagogía del Oprimido, uno de los aspectos que observó y en los que analizó el papel de la concienciación en el individuo, fue el del “miedo a la libertad”, y decía: “No son pocas las veces en que los participantes de estos cursos, en una actitud con la que manifiestan su ‘miedo a la libertad’, se refieren a lo que denominan el ‘peligro de la concienciación’. La conciencia crítica, señalan, es anárquica. A lo que otros añaden: ¿No podrá la conciencia crítica conducir al desorden? Por otra parte, existen quienes señalan: ‘¿Por qué negarlo? Yo temía a la libertad. Ya no la temo’”.<sup>26</sup>

Tengo ciertas sospechas de que quienes están alarmados por los cambios que se están generando desde nuestra región latinoamericana reflexionan de una manera semejante a la que reflexionan los que Freire señala en su Pedagogía del oprimido, hay un miedo a la libertad generado por una conciencia crítica que ha dejado de temer.

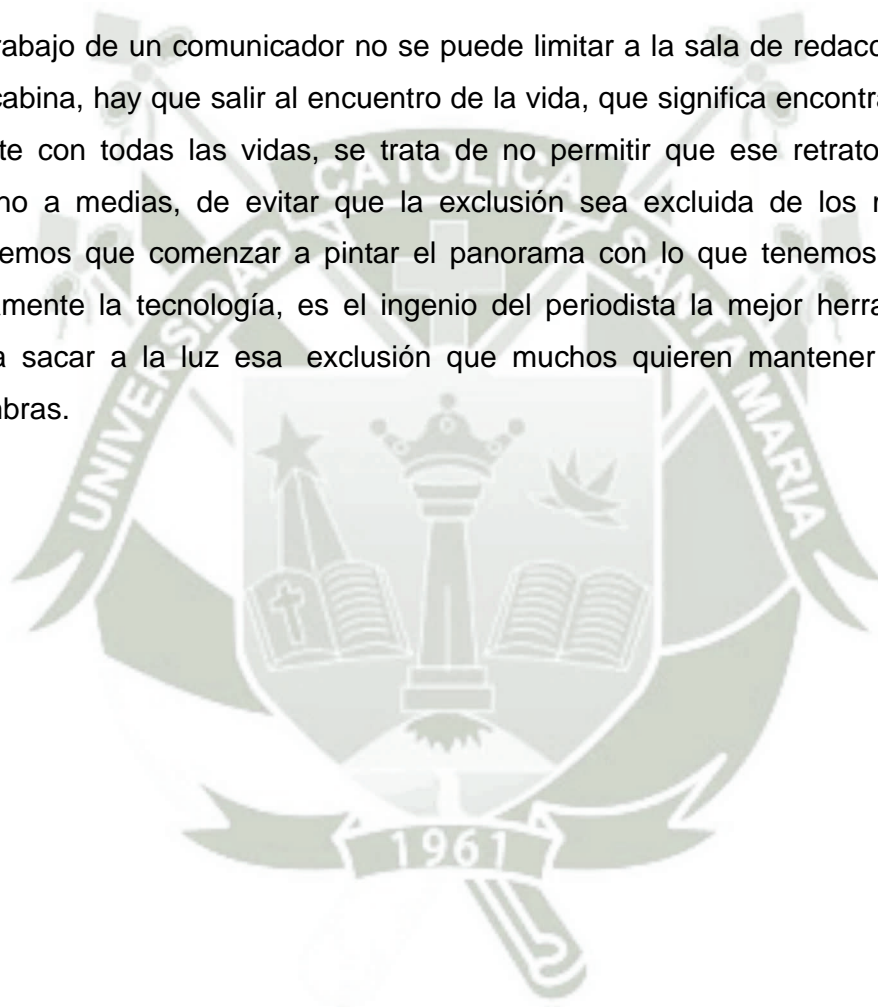
Estamos frente a un gran reto, la exclusión social es multifacética, y ha sido generada por una “polifonía de carencias” que se combinaron a través de décadas de postergaciones en todos los órdenes, que estamos conminados a estudiar a fondo y a no dejar de lado ninguno de los elementos que intervienen en este abandono, por el que sufren los más pobres que en nuestra región no son las minorías, que están presionando a los estados “ricos” – y los pongo entre comillas porque la riqueza de esos países es una falacia mientras existan en ellos grandes bolsones de pobreza- pero es este llamado al diálogo que hace que la Unión Europea para solucionar los problemas de escasez de alimentos, ocasionada, principalmente, por la producción de biodisel por parte de Estados Unidos, una sintomatología de este miedo al “ya no le temo”.

---

<sup>26</sup> Freire, Paulo. Pedagogía del oprimido, Pedagogía del oprimido, Ed. Tierra Nueva y Siglo XXI Argentina Editores, Buenos Aires, 1972, pág 176.

No estamos ante una posible hambruna, aunque los países ricos la presienten, ya hemos convivido con ella, el hambre es cosa de todos los días en nuestro continente, la hemos hecho parte de nuestra vida. Este es un reto para un buen periodista, anticiparse a las consecuencias, desnudar los orígenes, contextualizar en su propia cultura lo que han sido experiencias buenas o amargas para otros países y darle a la gente la posibilidad de actuar.

El trabajo de un comunicador no se puede limitar a la sala de redacción o a la cabina, hay que salir al encuentro de la vida, que significa encontrarse de frente con todas las vidas, se trata de no permitir que ese retrato quede hecho a medias, de evitar que la exclusión sea excluida de los medios. Tenemos que comenzar a pintar el panorama con lo que tenemos, no es solamente la tecnología, es el ingenio del periodista la mejor herramienta para sacar a la luz esa exclusión que muchos quieren mantener en las sombras.





## 2.3 LOS DERECHOS SOCIALES EN EL PERU

### 1. INTRODUCCIÓN

Thomas Marshall, en su ensayo sobre ciudadanía y clase social señaló que en el proceso de evolución histórica de la ciudadanía los derechos civiles aparecieron en primer lugar, a continuación aparecieron los derechos políticos y sobre los derechos sociales señala que surgieron con el desarrollo de la educación pública, logrando alcanzar un nivel similar con los otros dos derechos recién en el siglo XX (Marshall 1997, 335) En este proceso de desarrollo histórico fueron las Constituciones de Querétaro (1917) y Weimar (1919) las que recogen y reconocen el nivel constitucional de los derechos sociales, dando inicio así al llamado Estado Social. En el caso del Perú, son las constituciones de 1920 y 1933 las que incorporan inicialmente las llamadas garantías sociales y no es sino hasta la carta de 1979 cuando se desarrollan de manera más prolija, sufriendo algunas limitaciones en la Constitución de 1993.<sup>27</sup>

Los derechos humanos tal como los conocemos hoy en día se basan en los principios de igualdad, libertad y solidaridad surgidos de la revolución francesa y recogida por la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Aunque todo derecho humano debe interpretarse considerando estos tres principios rectores, por motivos históricos, cada uno de ellos dio origen a un conjunto distinto de derechos.<sup>28</sup>

Aquellos regidos por el principio de la libertad, llamados también "derechos de primera generación", que comenzaron a ser exigidos en el siglo XVI, incluyen el derecho a la vida y la integridad física, a pensar y expresarse

---

<sup>27</sup> Marshall, Thomas. «Ciudadanía y clase social.» Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 1997, pág 79.

<sup>28</sup> Pastor Paredes Diez Canseco Las garantías de los derechos sociales en el Perú, pág 52.

libremente, a participar del gobierno del propio país, a no ser detenido sin un motivo legal, a ser juzgado con garantías de imparcialidad y a tener propiedad, entre otros. Este conjunto de derechos se conoce como "derechos civiles y políticos".

La "segunda generación" de derechos se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales, tales como el derecho al empleo y al salario justo, a la vivienda, a la salud, a la educación y a la cultura. Estos derechos fueron reivindicados sobre todo por el movimiento obrero a lo largo de los últimos siglos a partir de la constatación que no se pueden ejercer los derechos civiles y políticos si no se asegura el acceso de todos a un conjunto mínimo de recursos imprescindibles.

Este tipo de exigencias fue abriendo el camino a una nueva mentalidad según la cual es necesario que el Estado no se limite a mantener el orden público y el cumplimiento de los contratos, sino que actúe positivamente para que los derechos de la primera generación no sean un privilegio de unos cuantos, sino una realidad para todos. Por esta razón se dice que la segunda generación constituye un conjunto de exigencias de la igualdad.

Los llamados "derechos de la tercera generación" indican que toda persona tiene que nacer y vivir en un ambiente que le permita el ejercicio real de todos sus derechos. La contaminación de los recursos naturales, así como todas las expresiones de violencia, incluyendo los conflictos bélicos, atentan contra esta posibilidad. Estos derechos no han sido recogidos todavía en una declaración internacional, pero en los últimos años se ha generado la conciencia de que su promoción es imprescindible si se desea alcanzar una sociedad más equitativa, para lo cual es necesario un fuerte compromiso solidario a nivel internacional.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en 1948 por Naciones Unidas, proclama la universalidad e indivisibilidad de todos los

derechos humanos como las dos condiciones esenciales para su eficaz puesta en práctica. Esto significa que cada derecho es aplicable a todo ser humano y que todos los derechos humanos reconocidos tienen una dimensión colectiva y forman una unidad que no puede ser separada sin que se alteren sus propósitos originales.

El panorama político internacional en el contexto de la guerra fría, sin embargo, llevó a que los países de occidente promovieran la defensa de las libertades civiles mientras que en los países menos desarrollados y en los del este se persiguiera el acceso a los derechos económicos y sociales. En 1966, con la adopción del "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" (PIDCP) por un lado y el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" (PIDESC) por otro, la comunidad internacional marcó la división en el sistema de derechos humanos vigente hasta entonces. Aún hoy, mientras existen mecanismos formales para la promoción de los derechos civiles y políticos, como el Protocolo Facultativo del PIDCP que otorga al Comité de Derechos Humanos la facultad de recibir y considerar denuncias de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el pacto, todavía no existe un protocolo similar aplicable a los derechos económicos, sociales y culturales.

Las principales organizaciones internacionales de defensa de los derechos humanos en el mundo, que surgieron en la década de los 60, se volcaron a la defensa de los derechos civiles y políticos, lo cual sin duda contribuyó significativamente al desarrollo de los mismos. Es indudable que no es posible aspirar a la realización de todos los derechos humanos sin asegurar derechos básicos como la vida o la libertad. La acción de muchas personas trabajando en la defensa de los derechos humanos en el mundo ha dificultado su violación por parte de los gobiernos y ha contribuido a que muchos crímenes cometidos por regímenes autoritarios no hayan quedado impunes. Todavía hoy son muchas las personas víctimas de este tipo de abusos y es necesario que se profundicen acciones que aseguren la



salvaguarda de los derechos de todos los seres humanos, tal como han sido proclamados en una larga lista de tratados internacionales.

La marginación histórica de los derechos económicos, sociales y culturales, sin embargo, ha tenido su impacto en el presente y ha mostrado que asegurar los derechos civiles y políticos es imprescindible pero no es suficiente. A pesar de un elaborado régimen legal internacional diseñado para satisfacer los requerimientos básicos de las personas, comunidades enteras son víctimas de políticas nacionales e internacionales que las siguen empobreciendo y privando de sus derechos. Sin instrumentos concretos que permitan considerar a estas políticas como violaciones a derechos reconocidos internacionalmente, los movimientos sociales se ven desprovistos de herramientas efectivas para hacer frente a estas situaciones.

En los últimos años, con un nuevo esquema político internacional, la comunidad internacional ha percibido esta realidad y se está promoviendo un retorno a la visión original de derechos humanos como un conjunto indivisible. Organismos de Naciones Unidas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han manifestado su compromiso respecto a la indivisibilidad y la no jerarquización de los derechos humanos. La posibilidad real de millones de personas de obtener el disfrute pleno de sus derechos dependerá en gran medida del éxito de esta visión.

## **2. CONCEPTO DE DERECHOS SOCIALES**

Sobre los derechos sociales, Robert Alexy hace una diferencia y señala que existen derechos sociales fundamentales, que son aquellos derechos que están expresamente estatuidos en la Constitución y los derechos fundamentales de prestación, que son los derechos prestacionales adscritos interpretativamente a los derechos de libertad e igualdad. Señala, además,

que los derechos sociales son derechos del individuo frente al Estado o que podrían ser también obtenidos de particulares, si los individuos tuvieran los medios necesarios para ello y si estos existieran en el mercado.<sup>29</sup>

En el caso del Perú, si bien la Constitución hace una enumeración de los mismos, debemos recurrir al Tribunal Constitucional (TC), para encontrar una definición teórica, es así que citando diversos autores ha señalado que:

- a. “(...)los derechos sociales son reglas dictadas por el Estado para asegurar ciertas condiciones de relación de los seres humanos de una sociedad entre sí, y prestaciones que el Estado regula y [que] en algunos casos debe prestar directamente a las personas, generalmente cuando están en incapacidad de proveer para ellos por sí mismas” (Marcial Rubio )
- b. “(...) los derechos sociales no son distintos de los derechos individuales, sino que consisten en una ampliación del alcance de estos”. (Germán Bidart Campos)
- c. “(...) los derechos sociales son pretensiones [...] para que el Estado adopte determinadas políticas económicas y sociales encaminadas a ciertos fines primordiales. Por eso, en vez de hablar de un derecho al trabajo, a la educación, a un nivel de vida digno o a la salud, debe hacerse referencia de un derecho a exigir la implantación de medidas adecuadas para conseguir esos fines. Lo que [...] se denomina derechos, en realidad, son los fines a los que han de tender las medidas que adopte el Estado”. (Jorge Adame Goddard)

El TC también establece que los derechos sociales como la seguridad social, salud pública, vivienda, educación y demás servicios públicos, representan

---

<sup>29</sup> Alexy, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pág 482-483

los fines sociales del Estado, a través de los cuales el individuo puede lograr su plena autodeterminación, afirmación que está en concordancia con el artículo 44 de nuestra carta magna que establece el deber primordial del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y promover el bienestar general de la nación.

Los derechos sociales a diferencia de derechos de libertad tiene un proceso de implementación progresiva, tal como lo señala de manera clara el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que además estableció que para lograr alcanzar su máximo desarrollo los Estados deben invertir en su implementación hasta el máximo de los recursos que dispongan, en especial para proteger a poblaciones vulnerables.

Pero esta implementación progresiva no debe ser excusa para no desarrollar ninguna acción, así lo ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general 03, al afirmar que “si bien la plena realización de los derechos puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendentes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve.”

Además, existe la obligación de los Estados de proteger a los miembros en mayor estado de vulneración de la sociedad mediante la adopción de programas de bajo costo, como es el caso “de la adopción de medidas legislativas que son deseables y en algunos casos hasta indispensables”, pero estas acciones no deben dar por agotados los esfuerzos de los Estados, que pueden además “ofrecer recursos judiciales en lo que respecta a derechos que, de acuerdo con el sistema jurídico nacional, puedan considerarse justiciables”. Como vemos no sólo se trata de inversión sino de la implementación de políticas públicas que coadyuvaran a la satisfacción de los mismos y la protección jurisdiccional en los casos que corresponda.



### 3. NATURALEZA DE LOS DERECHOS SOCIALES

Una pregunta que nosotros nos hacemos es, si todos los derechos tienen la misma importancia en el ordenamiento jurídico, y ésta surge por la clasificación de los derechos en generaciones, como una forma de estudiar los derechos, a decir de Adame genera muchas dudas que han sido aprovechadas para marcar una distancia entre las generaciones y decir que los de segunda generación no eran iguales a los de primera generación. También ha servido de excusa a los estados para marcar la diferencia en su cumplimiento y esto principalmente porque es menos oneroso cumplir con los derechos de primera generación o derechos civiles, que plantean obligaciones de no hacer de los estados, que los de segunda generación o derechos sociales, que obligan a la implementación de acciones materiales en algunos casos, lo que requiere una fuerte inversión económica.<sup>30</sup>

En relación a la validez de los derechos la Convención de Viena sobre Derechos Humanos de 1993 ha señalado “que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí, que la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”, por lo que creemos que con ésta afirmación se agota el debate sobre su validez y traslada la discusión a la forma en cómo deben cumplirse y las obligaciones que se generan en los Estados.

Sobre la indivisibilidad de los derechos humanos, la Convención Mundial sobre Derechos Humanos de 1968, anticipándose a Viena, señaló que “la realización de los derechos civiles y políticos, sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible. La consecución de un

---

<sup>30</sup> Adame Goddard, Jorge. «Los Derechos Económicos y Sociales como deberes de solidaridad.» En Derechos Fundamentales y el Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, de Miguel Carbonel (Coordinador), 59 - 85. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pág 64

progreso duraderos en la aplicación de los derechos humanos depende de buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social”.

Como vemos la comunidad internacional ha reafirmado el carácter universal e indivisible de los derechos, pero a decir de Peces-Barba los derechos sociales tiene un mismo punto de partida que los derechos civiles, pero no logran mantener la universalidad en el punto de llegada, el profesor español cuestiona la universalidad de los mismos señalando que sirven para mantener la desigualdad ya que mucha veces actúan para quienes no lo necesitan y que estos no deberían ser atribuidos a quienes tienen las posibilidades de satisfacer por si mismo sus necesidades.<sup>31</sup>

Por lo que cabe afirmar que es deber de toda la comunidad el aportar para la consecución de los derechos sociales y que éste se deriva de la misma vida en común, de la solidaridad que debe existir. Para Adame, los derechos sociales son también deberes de solidaridad y que ésta se da en dos direcciones, una en relación a los miembros con el grupo y la otra del grupo con los miembros. En el primer caso se trata del deber de todos los miembros de aportar a la consecución del fin común y en el otro caso es la redistribución equitativa de los beneficios alcanzados, la que se da a través de los gobernantes.<sup>32</sup> Como vemos entonces, los derechos sociales implican las dos caras de una misma moneda, son por un lado exigencias de los ciudadanos hacia el Estado y a la vez deberes de la sociedad para con las personas en mayor grado de vulnerabilidad en sus derechos.

---

<sup>31</sup> Peces-Barba Martínez, Gregocio. Curso de derechos fundamentales. Madrid: Universidad Carlos III, 1999, pág 319.

<sup>32</sup> Adame Goddard, Jorge. «Los Derechos Económicos y Sociales como deberes de solidaridad.» En Derechos Fundamentales y el Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, de Miguel Carbonel (Coordinador), 59 - 85. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pág 68.

#### 4. LA DIGNIDAD DE LA PERSONA COMO FUNDAMENTO DE LOS DERECHOS SOCIALES

Para revisar lo que se ha desarrollado a nivel teórico sobre la dignidad humana se debe recordar lo señalado por Hannah Arendt, sobre los derechos humanos, que estos son “el derecho a tener derechos”, afirmación que muy bien cabría usarla para resumir el fundamento de los mismos. Continuando, podemos decir que un punto en el cual existe consenso es el relacionado a la dignidad como fundamento de los derechos sociales. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, y el PIDESC reconoce que los derechos sociales se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana y que “no puede realizarse el ideal del ser humano libres a menos que se creen la condiciones que permitan a cada persona a gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales”.

Pero cómo debemos entender la dignidad, Landa,<sup>33</sup> citando a Häberle, ha señalado que la dignidad se convierte en “un principio constitucional portador de los valores sociales y de los derechos de defensa de los hombres, que prohíbe consiguientemente, que la persona sea un mero objeto del poder del Estado o se le dé un tratamiento peligroso a la cuestión principal de su cualidad subjetiva; que afirma las relaciones y las obligaciones sociales de los hombres, así como también su autonomía”. Esto plantea que la persona humana demande del Estado y la sociedad acciones mínimas que garanticen su desarrollo personal, que se traducen en obligaciones legales hacia los poderes públicos e instituciones privadas.

En el caso peruano, en relación a la dignidad, el TC ha dado algunas aproximaciones. En primer lugar señala que estamos ante un principio-derecho, “según el cual la persona se concibe como un fin en sí misma y no

---

<sup>33</sup> Landa, Cesar. La Dignidad de la Persona Humana. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Julio - Diciembre 2002, pág 201.



como instrumento o medio de la acción estatal”. Señala, además, que “la dignidad del ser humano no sólo representa el valor supremo que justifica la existencia del Estado y de los objetivos que este cumple, sino que se constituye como el fundamento esencial de todos los derechos que, con la calidad de fundamentales, habilita el ordenamiento”.

Esto lo vemos reflejado en lo que señala nuestra Constitución en su artículo 1, al establecer que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Cuando el TC señala el doble carácter de la dignidad como principio y derecho ha establecido que:

- “Primero, en tanto principio, actúa a lo largo del proceso de aplicación y ejecución de las normas por parte de los operadores constitucionales, como: a) criterio interpretativo; b) criterio para la determinación del contenido esencial constitucionalmente protegido de determinados derechos, para resolver supuestos en los que el ejercicio de los derechos deviene en una cuestión conflictiva; y c) criterio que comporta límites a las pretensiones legislativas, administrativas y judiciales; e incluso extendible a los particulares.
- Segundo, en tanto derecho fundamental se constituye en un ámbito de tutela y protección autónomo. En ello reside su exigibilidad y ejecutabilidad en el ordenamiento jurídico, es decir, la posibilidad que los individuos se encuentren legitimados a exigir la intervención de los órganos jurisdiccionales para su protección, en la resolución de los conflictos sugeridos en la misma praxis intersubjetiva de las sociedades contemporáneas, donde se dan diversas formas de afectar la esencia de la dignidad humana, ante las cuales no podemos permanecer impávidos.”

La dignidad humana garantiza un mínimo de existencia, teniendo en cuenta los límites que fija por ella misma. Cabría preguntarnos cuáles son esos

límites que fija la dignidad y cuál debe ser la conducta que debe tener las instituciones del Estado como los poderes públicos, los organismos constitucionalmente autónomos vinculados a la defensa de derechos, además de la conducta de los ciudadanos. Para ello debemos partir de lo que el TC ha señalado, que la dignidad representa el valor supremo y se constituye en el fundamento de todos los derechos y que es el “mínimum inalienable que todo ordenamiento debe respetar, defender y promover” y que debe servir para “garantizar una vida no sólo plena en su faz formal o existencial, sino también en su dimensión sustancial o material; o, en otras palabras, garantizar una vida digna”.

Que la satisfacción de estos derechos no se hace únicamente con la “positivización o declaración por el Derecho, sino que los poderes públicos y los particulares deben garantizar el goce de garantías y niveles adecuados de protección a su ejercicio; y es que, la protección de la dignidad es solo posible a través de una definición correcta del contenido de la garantía”. Entonces, corresponde una acción ineludible del Estado el fijar el contenido de las garantías de los derechos, en especial de los derechos sociales que son el punto débil en el ordenamiento jurídico, por lo que cabe desarrollar vías de exigibilidad razonable y efectiva.

Si bien se ha avanzado en el reconocimiento de la dignidad como fundamento de los derechos logrando su positivización, ésta no es una garantía por sí sola de su cumplimiento, sino en la medida que a través de ella fluyan los órdenes concretos o instituciones que radican en el sistema social previamente. Finalmente hay que señalar que la Constitución Política del Perú, reconoce que la dignidad humana abarca bienes jurídicos más allá de lo que positivamente se haya consagrado en el texto político.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Landa, Cesar. La Dignidad de la Persona Humana. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Julio - Diciembre 2002, pág 205.

## 5. LAS GARANTÍAS DE LOS DERECHOS SOCIALES EN EL PERÚ

Para Bobbio<sup>35</sup> el problema de las garantías de los derechos no es filosófico, ni jurídico, sino más bien político, ya que lo que hay que hallar es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir, que pese a todas las declaraciones que existen, sean constantemente vulnerados e incumplidos. Éste es el problema más urgente frente al cual nos enfrentamos como sociedad. En esta misma línea Ferrajoli señala que el derecho ha entrado en una profunda crisis y uno de los aspectos está relacionado con el llamado Estado Social, en el cual los ciudadanos demandan a los poderes públicos la satisfacción de derechos sociales mediante prestaciones positivas y la falta de elaboración de un sistema de garantías de los derechos sociales que sea equiparable al de los derechos de libertad, representan un factor de ineficiencia de los derechos, además de un terreno fecundo para la corrupción y el arbitrio.<sup>36</sup>

El desarrollo de las garantías de los derechos sociales no ha ido a la misma velocidad en relación a los derechos de libertad, para los cuales existen técnicas y procedimientos judiciales para tutelarlos, acciones que plantean la obligación de reparar o sancionar judicialmente sus vulneraciones, así Ferrajoli ha afirmado que “la enunciación constitucional de los derechos sociales a prestaciones públicas positivas no se ha visto acompañada de la elaboración de garantías sociales o positivas adecuadas”,<sup>37</sup> por lo que en algunos casos se ha cuestionado la eficacia de los mismos al no tener garantías para su cumplimiento, ante ello Luís Prieto, citado por Peces-Barba, señala que “cuando el sistema de derechos fundamentales no ofrece

<sup>35</sup> Bobbio, Norberto. «Presente y provenir de los derechos humanos.» En Derecho Constitucional General. Materiales de Enseñanza, de Raul Ferrero Costa (compilador), 354-371. Lima: Universidad de Lima - Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2004, pág 355.

<sup>36</sup> Ferrajoli, Luigi. «Derechos Fundamentales.» En Los Fundamentos de los derechos fundamentales, de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, 19 - 56. Madrid: Trotta, 2001. Derechos y Garantías. La Ley del más débil. Madrid: Ed. Trotta, 2004, pág 16

<sup>37</sup> Ibidem, pág 23



al titular la posibilidad de obtener su satisfacción frente a los sujetos obligados, no cabe hablar en rigor de una verdadera existencia jurídica de derechos”.<sup>38</sup> A partir de este marco conceptual revisemos qué es lo que ha hecho el Estado Peruano para garantizar el ejercicio de los derechos sociales, cuales son las garantías que se han desarrollado y si son efectivas o no.

#### **a. Garantías políticas**

El Poder Ejecutivo debe presupuestar y asignar los recursos económicos suficientes para el cumplimiento del catálogo de derechos fundamentales señalados en nuestra Constitución, en especial de los derechos sociales, pero lamentablemente es poco lo que se ha avanzado en esa línea. Si revisamos cual es el enfoque de la política presupuestaria descubriremos que el presupuesto público no ha servido de herramienta para el desarrollo del país con un enfoque derechos, esto sucede porque el proceso de reforma del Estado quedó paralizado, la implementación de las reformas de segunda generación propuestas en el llamado Consenso de Santiago aún están esperando.

El “Estado mínimo diseñado en el Consenso de Washington no ha sido capaz de resolver los problemas en la prestación de servicios públicos ni mucho menos en garantizar la coordinación eficaz en la acumulación de la riqueza”.<sup>39</sup> Pero pese a ello hay algunos avances en la mejora del gasto público, el presupuesto por resultados es uno de ellos, este debería servir para atender las satisfacciones de derechos como educación, salud, seguridad social, protección del medio ambiente entre otros.

---

<sup>38</sup> Peces-Barba Martínez, Gregocio, pág 329

<sup>39</sup> Avaro, Dante. «Un atajo al paraíso. Un análisis de la construcción epistemológica del modelo “bietápico” de las reformas estructurales.» Perfiles Latinoamericanos, Diciembre 2004: pág 187.

Sobre la visión del diseño de políticas públicas con enfoque de derechos, recogiendo lo señalado por Abramovich,<sup>40</sup> debemos tener en cuenta que el grupo objetivo de las mismas no se trata de personas con necesidades básicas que deben ser asistidas, sino de personas con derechos a demandar determinadas prestaciones y conductas, además, considera que el primer paso es otorgar poder a los sectores excluidos reconociendo que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado y que para el diseño de estas políticas hay que tener en cuenta como marco conceptual los tratados sobre derechos humanos y la interpretación que los organismos internacionales han dado. Cabe entonces preguntarnos si en nuestro país se han diseñado políticas públicas con enfoque de derechos, la realidad nos dice que no.

La respuesta a la pregunta planteada debería tener respuesta si miramos algunos indicadores económicos y sociales. Las cifras económicas nos ubican como un país de renta media llegando a un ingreso per cápita de 5,396 dólares, y con una proyección al 2013 de 6,134 dólares de ingreso por persona, pero los indicadores de desarrollo humano, señalado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el Perú, nos ubica aún como una sociedad con enormes brechas en el acceso a lo más básico para el desarrollo humano, y éstas se acentúan en poblaciones rurales sobre todo en la Amazonía y la sierra, con mayor énfasis en grupos indígenas y mujeres rurales. (PNUD 2010).

Otro indicador a tener presente para la implementación efectiva de los derechos sociales es el Índice de Densidad del Estado (IDE), elaborado por el PNUD, este indicador fue estimado en base en una canasta de servicios básicos e ineludibles que deben garantizarse a todos los ciudadanos y ciudadanas, como plataforma mínima para que puedan aspirar al desarrollo humano. El resultado de este trabajo concluyó que existe una preocupante

---

<sup>40</sup> Abramovich, Víctor. «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo.» Revista de la CEPAL, Abril 2006: pág 68.

desigualdad territorial de la presencia de ese Estado mínimo, tanto a nivel departamental como provincial y la existencia en el país de lugares donde persisten brechas intolerables, aún en esos servicios básicos e ineludibles, las cuales es imprescindible superar. (PNUD 2010)

#### **b. Garantías legislativas**

El Congreso representa la pluralidad política, cultural, social y económica de un país, y como tal tiene la responsabilidad de tutelar el cumplimiento de la obligación constitucional del respeto de la dignidad de las personas y con ello la obligación de legislar en torno al desarrollo material de los derechos y en el caso de los derechos sociales con mucha mayor razón ya que estos contribuyen a la consecución de la llamada igualdad material o formal, que propone el equilibrio de bienes y situaciones sociales y económicas entre todas las personas.

La Constitución Política del Perú señala que el Congreso aprueba el presupuesto general de la república y por ende es la instancia final donde se decide la asignación presupuestal que se otorga a los diferentes sectores para el cumplimiento de sus obligaciones legales y constitucionales, si bien no puede generar gasto, puede redistribuir el presupuesto teniendo en cuenta prioridades del país y entre ellas deberían considerarse la satisfacción de derechos que garantizan una vida digna como el acceso a: salud, educación, seguridad social, medio ambiente entre otros.

El presupuesto de la república debe basarse en el principio de justicia presupuestaria, es decir; que “la aprobación o autorización para la captación de ingresos y la ejecución de gastos supone un compromiso con la consagración de valores comunitarios y la construcción del bien común. De allí que los fines estatales previstos en el texto fundamental de la República se constituyan en la razón de ser y en el sentido de la actividad presupuestal”. Es decir, el presupuesto de la república debe estar orientando



al cumplimiento de los fines del Estado que ya se han señalado y que nuestra carta magna ha detallado en el artículo 44.

Pero no solo la aprobación de leyes es función del parlamento, también tiene una función de control político, que el TC ha recogido, y citando a José Roberto Dromi señala que “el presupuesto es una manifestación del control político-jurídico del legislativo sobre el ejecutivo” y que mediante su aprobación, el Estado se obliga a concretar objetivos preestablecido con la sociedad, entre los que están el brindar y garantizar mejores servicios para cubrir necesidades, por lo que el presupuesto se convierte en el vehículo para alcanzar estos objetivos.<sup>41</sup>

Otra de las responsabilidades naturales del parlamento es la de dotar de contenido a los derechos, estas son las llamadas garantías de regulación en su faceta de desarrollo, mediante la cual se establecen los argumentos y razones concretas sobre qué acciones y facultades de las personas quedan dentro y cuales fuera de cada figura legal. Este procedimiento debe llevar a establecer de manera concreta las necesidades básicas de los ciudadanos que a la vez son las exigencias a los poderes públicos, económicamente cuantificables.<sup>42</sup> Cabe señalar también que puede establecer, en base al contenido de cada derecho, las garantías legales, administrativas o judiciales que correspondan a cada caso en particular estableciendo cuales son las formas de reparar o sancionar la vulneración del derecho.

---

<sup>41</sup> Abramovich, Victor. «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo.» Revista de la CEPAL, Abril 2006: pág 70

<sup>42</sup> Escobar, Guillermo. Curso de derechos humanos. Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica. Madrid: Universidad de Alcalá, 2010. Marco Constitucional de los Derechos Sociales.» Curso Derechos Sociales. Master en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica. Universidad Alcalá de Henares, pág 68

### c. Garantías jurisdiccionales

Los derechos de prestación son el punto débil de las garantías de los derechos sociales, más aún en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, en estos no cabe esperar demasiado ya que no cuentan con recursos económicos para la satisfacción de necesidades de las personas, además que no existirían los medios jurisdiccionales para demandar su cumplimiento efectivo y pleno, pese a que existe la obligación señalada en el PIDESC de implementar, en la medida de las posibilidades acciones jurisdiccionales en aquellos casos que se pueda hacer.

Como señala Ferrajoli “la enunciación constitucional de los derechos sociales a prestaciones públicas no se ha visto acompañada de la elaboración de garantías sociales o positivas adecuadas, es decir, de técnicas de defensa y de judiciabilidad”,<sup>43</sup> pero, también señala que existen otras formas para garantizar su cumplimiento de los derechos sociales como es el establecer constitucionalmente cuotas mínimas de presupuesto para el gasto social, situación que en el caso peruano no funcionó, recordemos que la Constitución de 1979 fijó en no menos del 20 por ciento del presupuesto del gobierno central la asignación a la educación, pero en la práctica este no se dio.

En materia de garantías jurisdiccionales, el TC sólo se han limitado a declarar cuales son los derechos y cuáles son las obligaciones tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, para ello han usado la legislación en positivo al momento de resolver los requerimientos de tutela jurisdiccional efectiva, emitiendo sentencias normativas que son actos jurisdiccionales “en las que órganos encargados de la jurisdicción

---

<sup>43</sup> Ferrajoli, Luigi. «Derechos Fundamentales.» En Los Fundamentos de los derechos fundamentales, de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, 19 - 56. Madrid: Trotta, 2001. Derechos y Garantías. La Ley del más débil. Madrid: Ed. Trotta, 2004, pág 58

constitucional no se limitan a pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes sometidas a su juicio constitucional, sino establecen lineamientos, disposiciones o sentidos interpretativos de obligatorio cumplimiento, con el objeto de evitar que el vacío jurídico originado por la expulsión del ordenamiento jurídico de la norma cuestionada genere una afectación mayor al orden constitucional”.

Pero como señala Prieto, los derechos sociales o prestacionales vinculan a todos los poderes públicos, incluido el legislador, por lo que, en principio, nada impide que sean invocados en cualquier instancia jurisdiccional y, por supuesto, que sirvan de parámetro para el juicio de constitucionalidad,<sup>44</sup> esto va relacionado con el derecho fundamental de acceso a la justicia, por lo que todo tribunal debería estar en capacidad de ejercer algún tipo de control y, en su caso, imponer medidas de reparación, en ausencia o ante el incumplimiento de una garantía primaria o secundaria, pero de carácter político.

Para Pisarello existen dos tipos de garantías jurisdiccionales, las ordinarias que se logran accediendo a tribunales con capacidad para prevenir, controlar o sancionar vulneraciones de derechos provenientes de órganos administrativos o de particulares; y las especiales que presentan ante tribunales superiores o específicamente constitucionales y cuyo objetivo, básicamente, es establecer mecanismos de control y reparación en aquellos casos en los que las garantías jurisdiccionales ordinarias han resultado insuficientes o en los que la vulneración de los derechos puede atribuirse a actuaciones u omisiones del propio legislador, siendo esta última la línea que ha asumido nuestro TC en sus sentencias normativas, llenando vacíos legislativos y dotando de contenido a los derechos.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Prieto Sanchis, Luis. «Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial.» En Derechos sociales y de las minorías, de Miguel Carbonel (Compilador), 15 - 66. México: Universidad Nacional Autónoma de México 2000, pág 146.

<sup>45</sup> Pisarello, Gerardo. Los derechos sociales y sus garantías. Trotta: Madrid, 2007, pág 177.



#### d. Participación social

Los ciudadanos también tenemos responsabilidad en la garantías de los derechos sociales, si bien es el Estado quien tiene una mayor participación mediante la implementación de servicios públicos que garanticen estos derechos, la sociedad a través del pago de nuestros impuestos contribuimos al logro de este objetivo, porque como ya señalamos para lograr el pleno ejercicio de los derechos sociales se requiere que el Estado invierta hasta el máximo de los recursos que dispone. El TC, sobre la participación de la sociedad en el cumplimiento de los derechos ha señalado que más que responsabilidad existe un principio de solidaridad, “que implica la creación de un nexo ético y común que vincula a quienes integran una sociedad política y que este promueve el cumplimiento de un conjunto de deberes, a saber:

- El deber de todos los integrantes de una colectividad de aportar con su actividad a la consecución del fin común. Ello tiene que ver con la necesidad de verificar una pluralidad de conductas (cargos públicos, deberes ciudadanos, etc.) a favor del grupo social.
- El deber del núcleo dirigenal de la colectividad política de redistribuir adecuadamente los beneficios aportados por sus integrantes; ello sin mengua de la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para alcanzar los fines sociales”.

Pero así como tenemos el deber de aportar para la implementación de los derechos, las garantías sociales, también son aquellos instrumentos de tutela o de defensa de los derechos que, dependen fundamentalmente de la actuación de sus propios titulares.<sup>46</sup> Para ello las personas debemos estar en capacidad de poder recurrir ante la instancia judicial para demandar el

---

<sup>46</sup> Pisarello, Gerardo. Los derechos sociales y sus garantías. Trotta: Madrid, 2007, pág 180.

cumplimiento de nuestros derechos o en su caso la reparación de los mismos.

Pero quiénes estarán en capacidad de poder demandar el cumplimiento de los derechos sociales. Siguiendo lo señalado por la Corte Constitucional Colombiana, podemos diferenciar entre titulares individuales y titulares colectivos. En el primer tenemos a ciudadanos nacionales o extranjeros que residan en el país y en el segundo caso a ciudadanos organizados bajo alguna figura jurídica como Comunidades Campesinas o Nativas.

EL Estado Peruano no ha asumido de manera plena su obligación de garantizar una vida digna a las personas, aun existen brechas sociales, que han sido evidenciadas por el PNUD, que no se han cerrado pese a que la cifras marco económicas indican que hemos crecido, esto no se ve reflejado en el crecimiento de los derechos.

Los poderes públicos en el Perú aun no han logrado garantizar de manera plena el ejercicio de los derechos sociales, si bien se ha generado procesos sociales que apunta en esa línea, también existe una sociedad empoderada que demanda ante los tribunales nacionales e internacionales y principalmente en las calles sus derechos.

El trabajo de TC ha sido muy prolijo en reconocer la existencia de los derechos sociales y en legislar de manera positiva, llenando vacíos en la legislación, a través de sentencias normativas, pero los poderes del Estado aun no terminan de diseñar políticas públicas con enfoque de derechos que tenga como principal objetivo el disminuir la brecha social existente.

## 2.4 LA PROTECCION DE LOS DERECHOS SOCIALES DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS

### 1. UNA APROXIMACIÓN A LA PROTECCIÓN SOCIAL DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS

Desde un enfoque de derechos humanos, puede afirmarse que los esquemas de seguridad social constituyen el ejercicio de los derechos reconocidos expresamente en la normativa internacional de derechos humanos señalada anteriormente, mientras que la asistencia social, si bien naturalmente es un derecho, representa en esencia una medida reparatoria de carácter transitorio para afrontar las negaciones de derechos que sufre un porcentaje de la población.

Es decir, cuando un grupo de personas no puede ejercer el derecho al trabajo, a la alimentación, a la salud, a la educación, el Estado asume la obligación de hacer efectivos estándares mínimos relativos a los mismos. Pero, aunque imprescindible y parte de un imperativo ético, la asistencia social, constituye un síntoma de la falta de inclusión y justicia social y en definitiva, de la no realización del derecho al desarrollo para un porcentaje determinado de la población.

El 'derecho al desarrollo', como la propia Asamblea General de las Naciones Unidas lo ha definido, es "un derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político, en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él".<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2002), La mundialización y sus consecuencias sobre el pleno disfrute de los derechos humanos. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002, pág 28.



En esa línea, el desafío de la gobernabilidad democrática continúa siendo el de consolidar un enfoque de derechos en las políticas públicas, que permita que el derecho al desarrollo sea una realidad para las personas que hoy viven en situación de pobreza o indigencia, según lo recoge el compromiso de la propia Declaración del Milenio y el impulso posterior en torno a sus objetivos de desarrollo y las metas asociadas a ellos.

Según Andrew Shepherd,<sup>48</sup> la protección social es una importante dimensión de la reducción de la pobreza y de la privación multidimensional. Es una aproximación a los procesos, a las políticas y a las intervenciones que responden a los riesgos y restricciones económicas, sociales, políticas y de seguridad que enfrentan las personas pobres y vulnerables, a fin de volverlos menos inseguros, menos pobres y con más posibilidades de participar en el crecimiento económico.

De manera más restrictiva, el concepto también describe un conjunto de políticas que los gobiernos pueden adoptar para asegurar la protección, tanto a los pobres económicamente activos, permitiéndoles participar de manera más productiva en la actividad económica, así como a los pobres menos activos, con considerables beneficios para la sociedad en su conjunto.

Dichas políticas pueden apoyar en el cumplimiento de las obligaciones de los Estados para asegurar los derechos básicos de todos los individuos. Las políticas de protección social son siempre parte de un conjunto más amplio de medidas en materia de estabilidad macroeconómica, desarrollo empresarial y laboral, trabajo y educación, orientadas (parcialmente) a reducir el riesgo y la vulnerabilidad y promover el crecimiento pro-pobres.

---

<sup>48</sup> Bird, Kate y Andrew Shepherd (2003), "Livelihoods and chronic poverty in semi-arid Zimbabwe", *World Development, Chronic Poverty and Development Policy*, Volume 31, Issue 3, pp. 591-610, Elsevier Science Ltd., Quebec, Canadá.

Como se señala en el documento referido, los pobres y desposeídos son un grupo heterogéneo que incluye personas que están en el camino de salida de la pobreza, pero también personas que recién se han convertido en pobres. Existen algunos que son pobres crónicos y que transmitirán esa condición a la próxima generación. La vulnerabilidad a los *shocks* convierte a las personas en pobres y los mantiene pobres en el largo plazo. Los *shocks* pueden ser económicos, naturales, políticos, ambientales o sanitarios. La privación que sigue a un *shock* o a una serie de *shocks* puede a su vez tener muchas dimensiones: económicas, sociales o políticas.

Un enfoque de protección social puede representar una fuerte contribución hacia la prevención de la caída en la pobreza y la ayuda a la recuperación, y hacia la reducción de la pobreza y la privación multidimensional a largo plazo. La protección social no es lógicamente el único enfoque hacia la reducción de la pobreza y debe utilizarse en combinación con otras medidas: la provisión de servicios económicos y sociales; el desarrollo de la infraestructura y la capacidad institucional. Ofrece un gran potencial para incluir a aquéllos excluidos de otra manera de los beneficios de estos otros enfoques y puede hacer una diferencia fundamental en el sentido de ciudadanía que experimentan los pobres.

De acuerdo con el Banco Mundial, sin adecuados mecanismos de protección, las Metas de desarrollo del Milenio no podrían alcanzarse para el año 2015 (BM, 2003). Según destaca el Banco Mundial, la protección social ayuda a reducir tanto la pobreza crónica como transitoria, lo que podría contribuir a reducir en un 5% a 10% la incidencia total de la pobreza de ingresos.

Se cita el ejemplo de la República de Kirgistán, en donde sin protección social, la pobreza extrema se habría incrementado en un 24%; la brecha de la pobreza en un 42% y la severidad de la pobreza en un 57%. La vulnerabilidad de los crónicamente pobres puede también reducirse a través

de exenciones a los cargos por salud y educación; programas de empleo como contraprestación de la asistencia; pensiones y otras medidas que mejoran las capacidades del pobre. El pobre puede tomar más riesgos si está protegido, aumentando, en consecuencia, sus ingresos.

La reducción de la pobreza de ingresos ayuda a mejorar los resultados en materia de salud y educación. Los incentivos para que los niños permanezcan en la escuela o bajo un seguro de salud, les permiten a las personas pobres sobrellevar mejor los costos de las crisis. Los programas de transferencias condicionadas de efectivo y alimentos tienen buenos efectos en la matrícula y asistencia escolar, disminución del trabajo infantil y mejoras en la salud y la nutrición y facilitan a los hogares la adaptación del consumo durante los tiempos de crisis.

Las obras públicas mejoran la provisión de hospitales y escuelas y pueden contribuir a un cambio sustancial positivo en indicadores de resultado como las tasas de mortalidad infantil. Muchos instrumentos de protección social tienen efectos positivos en la igualdad de género, con impactos en materia de hogares y pueden también mejorar el capital social de la mujer. Las políticas de empleo que acortan la brecha entre hombres y mujeres en términos de condiciones de contratación y salarios, a través de licencias maternales y paternales, cuidado infantil accesible y mecanismos antidiscriminación, permiten a las mujeres ingresar y permanecer en el mercado de trabajo y aumentar la demanda de educación de niñas. En general, es posible observar que:

- La protección social es compatible y se ve reforzada por un enfoque de derechos en las políticas de desarrollo. La protección social también contribuye a la realización de un conjunto de derechos, como se verá más adelante.



- La protección social y la inversión en servicios básicos no deberían ser excluyentes, sino que una combinación de ambas puede resultar en un mejoramiento de los índices de desarrollo humano.
- De manera similar, la relación entre la protección social y el crecimiento económico no tiene que ser vista como una especie de compensación. Hay muchas maneras en las cuales la reducción del riesgo y la vulnerabilidad aumenta la inversión y el crecimiento, en una complementariedad que puede ser maximizada.
- Una protección social significativa puede costar menos del 1% del producto interno bruto y tiene beneficios a corto y largo plazo para la economía.
- La protección social puede mitigar y apoyar las estrategias de las personas que enfrentan una amplia gama de riesgos y vulnerabilidades, incluyendo aquéllos provocados por *shock* tan diversos como el SIDA, la inseguridad alimentaria o el conflicto armado.
- Es mejor incluir personas que enfrentan *shocks* particulares (como VIH/SIDA) en calidad de beneficiarios de la protección social en general, que focalizarlos excesivamente.
- La focalización de las personas vulnerables en programas de protección social, no debería comprometer su capacidad para afrontar autónomamente la satisfacción de algunas de sus necesidades. Debería sí, de manera expresa, tratar de reducir las cargas injustas, soportadas particularmente por las mujeres.
- Enfrentar la inseguridad alimentaria crónica requiere instrumentos adicionales a aquéllos que se enfocan en crisis de corto plazo y puede, incluso, hacer necesario modificar estos últimos. Es pertinente enfocar ambos tipos de inseguridad alimentaria, así como los casos de vulnerabilidad crónica y aguda.
- Como en el caso de la seguridad alimentaria, la incorporación transversal de un enfoque de protección social sugiere que las entidades públicas de bienestar social podrían no siempre jugar un

papel central en el desarrollo del trabajo gubernamental por la protección social. Aunque lo hagan, los múltiples proveedores de servicios de protección social necesitan un fuerte reconocimiento en cualquier estrategia.

La normativa internacional de derechos humanos, reconoce el derecho a la 'seguridad social' en caso de desempleo, enfermedad, discapacidad, viudez, ancianidad u otra falta de medios, con cuidados especiales y asistencia para la maternidad y la infancia. Sin embargo, como se indicaba más arriba, este derecho que ha sido codificado, en particular a través de los estándares de seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y en relación a la seguridad de ingreso, corresponde a un concepto demasiado limitado para dar cuenta del espectro de temas relacionados con los riesgos y la vulnerabilidad a la que responde la protección social.

Todos los derechos humanos son pertinentes en materia de protección social. Comenzando con el derecho 'a un nivel de vida adecuado' (que incluye alimentación, vestido, vivienda, cuidado médico, servicios sociales, así como seguridad social). Sin embargo, estos deberían expandirse a todo el rango de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

El derecho a estar libre de la tortura protege contra los abusos del Estado, que no solamente violan la dignidad de las personas sino que también debilitan sus oportunidades de ganarse la vida. De la misma forma, los derechos civiles y políticos son precondiciones para muchos otros asociados a la subsistencia, como las posibilidades de formar asociaciones o participar en las elecciones o exigir el cumplimiento de sus beneficios de seguridad social.

Un enfoque de derechos humanos es normativo y se basa en el marco internacional de derechos humanos que considera a los ciudadanos 'titulares de derechos' y a los Estados 'sujetos de obligaciones'. Algunos principios

comunes a los derechos humanos, como la igualdad, la no discriminación, la inclusión, la participación y la rendición de cuentas, derivan de este marco.

Bajo un enfoque de derechos humanos, los Estados están obligados a proporcionar leyes, marcos regulatorios, programas y políticas que fortalecerán la capacidad de los hogares para manejar los riesgos y mejorar su estándar de vida. Igualmente, los Estados deben respetar los derechos humanos (es decir no violarlos) y proporcionar protección contra las violaciones por terceros. El enfoque exige fijar estándares mínimos, como formas básicas de educación, atención primaria de salud y requerimientos nutricionales. Igualmente, los ciudadanos pueden tomar sus propias decisiones, movilizarse, reclamar por sus derechos y beneficios y hacer al Estado responsable. La inclusión y la participación en las decisiones son cruciales para este proceso. Bajo este enfoque, la protección social no es solamente una cuestión de solidaridad o generosidad, sino una responsabilidad básica de los Estados.

## **2. EL ENFOQUE DE DERECHOS COMO HERRAMIENTA DE INCLUSIÓN SOCIAL**

Cuando hablamos de un enfoque de derechos en las políticas de desarrollo, estamos reconociendo que el objetivo de dichas políticas es dar cumplimiento al deber de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos y que sus titulares pueden exigir tal respeto, protección y realización. Hemos dado aquí el primer paso para lo que se conoce como 'empoderamiento' pero que nosotros preferimos llamar el 'ejercicio de derechos inherentes'.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Artigas, Carmen (2003), "La incorporación del concepto de derechos económicos, sociales y culturales al trabajo de la CEPAL. Reseña de algunas lecturas pertinentes", *Serie Políticas sociales*, No 72 (LC/L.1964-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, No de venta: S.03.II.G.pág 123



Ahora bien, ¿qué entendemos específicamente por un enfoque de derechos?. Constituye un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que está basado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y operacionalmente dirigidos a promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos.

Un enfoque de este tipo, integra la normativa, principios y estándares del sistema internacional de derechos humanos en la legislación, programas, planes y procesos del desarrollo. Las 'normas y estándares' están contenidas en los distintos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y los 'principios' son los de responsabilidad y rendición de cuentas; el de universalidad; no discriminación y equidad; el de procesos participativos de toma de decisiones y el reconocimiento de la interdependencia entre todos los derechos. El enfoque de derechos en el desarrollo presenta los siguientes elementos:

- Expresa un vínculo con los derechos, es decir, la definición de objetivos de desarrollo en términos de derechos particulares –como titularidad de derechos exigibles– es un ingrediente esencial de estos enfoques, al igual que la creación de vínculos normativos expresos con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los enfoques de derechos abordan integralmente toda la gama de derechos indivisibles e interdependientes de carácter civil, cultural, económico, político y social. Esto determina la necesidad de estructurar un marco de desarrollo con sectores que reflejen los derechos garantizados internacionalmente como alimentación, salud, educación, vivienda, administración de justicia, seguridad y participación política.
- Incorpora la rendición de cuentas, identificando titulares de derechos y los sujetos de las correspondientes obligaciones. Se atiende, tanto a

la parte positiva de la obligación; es decir, respetar, proteger, hacer efectivos, como a la negativa, el abstenerse de violaciones.

- El denominado empoderamiento o ejercicio de derechos se centra en los beneficiarios como titulares de derechos y no como receptores de acciones asistenciales. La finalidad es garantizar a las personas el disfrute de la capacidad, de las habilidades y del acceso necesario para cambiar sus vidas, mejorar sus comunidades y decidir sus propios destinos.
- La participación a la que se refiere el enfoque de derechos es la definida en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo; es decir, 'activa, libre y significativa'.
- No discriminación y atención a los grupos vulnerables. Significa que debe darse atención particular a los temas de discriminación, equidad, vulnerabilidad a partir de la edad, el género, la religión, la etnicidad, y otras posibles categorías, como los migrantes y los reclusos, por ejemplo.

Todas las decisiones de desarrollo, además de fortalecer el ejercicio de los derechos, deben precaverse contra el reforzamiento involuntario de desequilibrios de poder; por ejemplo, entre mujeres y hombres, propietarios y campesinos, trabajadores y empleadores.

El desarrollo, a partir de un enfoque de derechos, está centrado en las personas, es participativo y ambientalmente sustentable. Involucra no solamente el crecimiento económico, sino la equitativa distribución de sus beneficios, el mejoramiento de las capacidades de las personas y la ampliación de sus opciones.

Estas características del enfoque de derechos se identifican estrechamente con las dimensiones del desarrollo humano; es decir, (i) la potenciación,

como un aumento de la capacidad de la gente, la ampliación de sus opciones y con ello, una mayor libertad; (ii) la cooperación, que atiende a la compleja red de estructuras sociales a que pertenecen los seres humanos, los que valoran el sentido de pertenencia a una comunidad; (iii) la equidad, que hace referencia tanto a la capacidad básica como a las oportunidades y que en muchos casos, puede entrañar una distribución de recursos desigual; y (iv) la sustentabilidad, que se asocia a un concepto de equidad intergeneracional, pero que exige profundos compromisos por la justicia social en el hoy y la seguridad que hace referencia a la necesidad de cautelar que las personas vivan en condiciones que no las expongan a riesgos debido a la delincuencia, a la violencia o al desempleo.

Igualmente, en la lectura del desarrollo humano, desde la perspectiva de los derechos humanos, las siete libertades a que hace referencia el Informe Mundial de Desarrollo Humano correspondiente al año 2000 (PNUD, 2000), sitúan en gran parte las metas a las que apunta el enfoque de derechos. Se recogen en dicho texto las libertades:

- De la necesidad, para disfrutar de un nivel de vida digno;
- De la discriminación, ya sea en razón del género, la raza, el origen nacional o étnico o la religión;
- Para desarrollar y hacer realidad la potencialidad humana de cada uno;
- Para tener un trabajo decente, sin explotación;
- Del temor, de las amenazas contra la seguridad personal, de la tortura, de la detención arbitraria y otros actos violentos;
- De la injusticia y las violaciones al imperio de la ley;
- Para expresar opiniones, formar asociaciones y participar en la adopción de decisiones.



De acuerdo con Laure-Hélène Piron,<sup>50</sup> las contribuciones claves de un enfoque de derechos de la protección social son:

- Que se considere a la protección social como un derecho y no como una cuestión de mero asistencialismo.
- Coloca obligaciones claras de parte de los Estados para garantizar la protección social.
- Puede utilizar un espectro de estándares internacionales de derechos humanos para justificar la protección social, comenzando por aquéllos relativos a la seguridad social, pero ampliándose a todos los derechos humanos.
- Destaca las obligaciones esenciales y los estándares mínimos esperables, así como los requerimientos específicos de los grupos vulnerables.
- Puede utilizar un rango de principios de derechos humanos para justificar la protección social y también influir en el diseño de marcos generales de igualdad y no-discriminación, participación y rendición de cuentas, por ejemplo.
- Destaca a la ciudadanía y la importancia de entender los contextos sociales y políticos, en el centro de la justificación y la provisión de los servicios de protección social.
- Como resultado de lo anterior, requiere también focalizarse en las posibilidades de los ciudadanos de exigir su derecho a la protección social.
- Exige también incorporar mecanismos de rendición de cuentas y de desarrollo de la capacidad institucional para garantizar el adecuado diseño y provisión de los servicios de protección social.
- Vincula el lado de la demanda con el lado de la oferta, cuando la protección social puede aparecer como más técnica y enfocada del lado de la oferta.

---

<sup>50</sup> Piron, Laure-Hélène (2004), Rights-based approaches to social protection, UK Department for International Development (DFID), Londres, septiembre, pág 134.

Adicionalmente al aporte de un enfoque de derechos a la protección social, ésta a su vez puede apoyar la realización de los derechos humanos para los más pobres y más vulnerables. Según Piron,<sup>51</sup> esto es particularmente cierto cuando el espectro de instrumentos de protección social (esquemas de seguros, obras públicas, ayuda alimentaria, transferencias monetarias focalizadas o fondos sociales) no son vistas como el resultado de preocupaciones humanitarias o de caridad, sino fundamentadas en la justicia social y la igualdad de derechos y beneficios de aquéllos a los que se orienta la protección social.

El documento citado señala acertadamente que los estándares internacionales constituyen solamente un nivel o régimen normativo para un marco basado en derechos y deben ser traducidos en constituciones o leyes. Uno de los desafíos del enfoque de derechos es llevar a la práctica esos estándares de manera nacional, local y comunitaria para acercar más rápidamente a los individuos y comunidades los beneficios que de ellos se derivan. Así es posible describir distintos regímenes que permiten ir consolidando el ejercicio de los derechos, aún cuando los mismos, no estén todavía expresamente reconocidos a nivel constitucional o legal y pueda ser complicado exigir su justiciabilidad ante los tribunales. Cuando la pobreza y la vulnerabilidad se definen en relación a más variables que el ingreso, la importancia de todos los derechos humanos puede asociarse a la protección social. Son especialmente pertinentes ‘el derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar incluyendo alimentación, vestido, vivienda y cuidado médico y los servicios sociales necesarios’.

El Comité del Pacto de derechos económicos sociales y culturales ha determinado que los Estados tienen “una obligación esencial de asegurar la satisfacción de, al menos, niveles mínimos de cada uno de los derechos del Pacto. Estos deben satisfacerse más allá de la disponibilidad de recursos en

---

<sup>51</sup> Piron, Laure-Hélène (2004), Rights-based approaches to social protection, UK Department for International Development (DFID), Londres, septiembre, pág 138.

un país, lo que implica una dependencia de la cooperación internacional en países muy pobres y proporciona una fuerte justificación para el uso de la ayuda destinada a la protección social. En general se acepta que dichos estándares mínimos incluyen:

- Alimentos esenciales
- Atención básica de salud
- Abrigo y vivienda
- Educación básica.

Las políticas y programas de protección social contribuyen al cumplimiento de estos estándares mínimos, no solamente en lo que tiene que ver con la seguridad social, sino con todo el conjunto de derechos referidos a los medios de vida y el bienestar. Las políticas de protección social son, en tal sentido, contribuyentes a la realización de todos los derechos humanos.<sup>52</sup>

### **3. DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS**

La Declaración de los Derechos Humanos es un hito histórico que ha marcado definitivamente la historia de las relaciones internacionales con un antes y un después. El movimiento internacional que ha surgido a cuenta de la protección de los derechos humanos, los convenios y declaraciones que se han firmado para asegurar su protección y respeto, y los mecanismos de control y defensa que se han creado para limitar el poder de los estados son consecuencias extraordinarias de una resolución de Naciones Unidas que difícilmente podrá volver a repetirse.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Piron, Laure-Hélène (2004), Rights-based approaches to social protection, UK Department for International Development (DFID), Londres, septiembre, pág 140.

<sup>53</sup> ALBÁN, WALTER. 1998. Las Comunidades nativas y campesinas en el Perú: Realidad, Regulación y Alternativas para su Tratamiento Normativo. Lima, pág 190.



Sin embargo, el paso de los años y de los acontecimientos han ido dejando al aire multitud de aspectos que la declaración en su día no resolvió porque todavía no estaban planteados o porque la organización mundial de entonces no los contemplaba.

Así pues, el debate sobre la universalidad de los derechos humanos y su aplicabilidad se ha convertido en uno de los debates más controvertidos que hay en torno a los derechos humanos. Se critica el predominio cultural de occidente en la filosofía de la declaración, la escasa representatividad de la declaración con la realidad internacional surgida después de los procesos de descolonización, la falta de eficacia y aplicabilidad de unos derechos que no se respetan en las tres cuartas partes del mundo.

Por cierto, los pueblos nativos se han sumado a las voces cítricas con la universalidad de los derechos humanos. Consideran insuficiente la protección que les dispensa la declaración universal tal como está redactada porque impone unas visiones de la vida y de las relaciones comunitarias diferentes a las suyas y porque ignora derechos que para ellos son vitales. La eficacia de los derechos humanos dista mucho de abarcar las realidades de los pueblos nativos simplemente no se han tenido en cuenta.<sup>54</sup>

La declaración universal de derechos humanos fue hecha desde una óptica occidental, basada en los modos de vida y costumbres de las dominantes en aquella época. Su objetivo principal era el de dotar a los individuos de una serie de derechos y mecanismos que les defendiesen en el futuro de atrocidades y violaciones como las cometida durante la segunda guerra mundial. Por ello la Declaración Universal se basó en las concepciones individualistas del momento, que situaban al individuo por encima de la colectividad y estableció unos derechos individuales.

---

<sup>54</sup> BALLÓN AGUIRRE, FRANCISCO. 1983. Comunidad Nativa; Costumbre y Sistema Legal. Lima, pág 205.

Por su parte, las Comunidades nativas y campesinas poseen una dimensión comunitaria, que obviamente no se asume en la declaración universal. Ellos centran la vida y las relaciones personales no en el individuo, sino con la comunidad, que es quien decide y actúa sobre los individuos. Esta concepción comunitaria es la base que justifica su necesidad de gozar de unos derechos colectivos. Unos derechos que la comunidad ejercería como sujeto y gracias a los cuales la comunidad podría garantizar su supervivencia.

Actualmente el único derecho colectivo que se reconoce es el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, entendiendo siempre que por los pueblos se refiere a los estados. Aparte de este derecho, no se entiende que los derechos pueden tener un aspecto colectivo y que algunos pueblos necesiten de este aspecto para salvaguardar sus culturas y Comunidades nativas y campesinas. Se tiene miedo de aceptar derechos colectivos por la desestabilización política y social y por mantener las concepciones individualistas que fundamentan la declaración de los derechos humanos. Si los estados no aceptan la dimensión comunitaria de los pueblos nativos e indígenas y no permiten la adopción de la perspectiva colectiva de los derechos, es prácticamente imposible que estos pueblos puedan mantener sus tradicionales formas de vida.<sup>55</sup>

Como consecuencia de las pretensiones colectivas de los pueblos nativos e indígenas y su conflicto con los estados está el tema del autogobierno o autodeterminación. Un derecho que se les niega, a pesar de su importancia para la pervivencia de un pueblo o una cultura y que a pesar de ser reconocido en los pactos de 1966, los pueblos indígenas están excluido de su disfrute.

---

<sup>55</sup> BUSTAMANTE, RICARDO. 1999. Condición Jurídica de las Comunidades Indígenas en el Perú. Lima, pág 132.

Los pueblos nativos e indígenas, conscientes de su conciencia nacional, no reconocen las fronteras y las estructuras estatales creadas sin su participación. Por ello, insisten en afirmar su derecho a la autodeterminación, reconocido en los convenios de derecho humanos. Consideran que tiene derechos a decidir sus sistemas de gobierno y sobre todo a gobernarse a sí mismos y por lo tanto reivindican la aplicación, en su caso del derecho a la libre autodeterminación de los pueblos.

En conclusión los derechos humanos brinda de instrumentos jurídicos de protección a las Comunidades nativas y campesinas, no obstante esto, no implica que éstas puedan sobrepasar los límites de las mismas, puesto que la finalidad de esta declaración es la de evitar las tragedias cometidas a través de la historia.

#### **4. DECLARACION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS Y COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS**

La Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas es un proyecto que se inició en el seno del grupo de trabajo con motivo del comienzo del decenio internacional de las poblaciones indígenas en 1984. El proyecto de declaración fue presentado en la resolución 1994/45 de la subcomisión de prevención de discriminaciones y protección de las minorías el 24 de octubre de 1994. Desde entonces la Comisión Redactora de la Declaración se reúne anualmente en Ginebra durante la segunda quincena del mes de octubre con los Estados y los representantes nativos e indígenas para discutir y avanzar en el lento proceso de consensuar una declaración que pueda ser adoptada por la Asamblea General de manera unánime.

Desgraciadamente, hasta la fecha solamente se han aprobado dos artículos de la Declaración. El artículo 2º relativo a la condición de la libertad e



igualdad de las personas indígenas y nativas con respecto al resto de las personas y el artículo 43º relativo a la igualdad de sexo entre los hombres y mujeres indígenas.

En el resto de artículos no se ha podido llegar al consenso entre los representantes de los estados y los líderes indígenas y el proceso de aprobación de la declaración ha entrado en una fase de estancamiento bastante entristecedora porque cada año que pasa parece más difícil llegar a consensuar una declaración antes del final del decenio.

La causa principal de este bloqueo se encuentra en la reticencia y rechazo de la mayoría de los estados a aprobar una declaración sin tener muy claro quiénes son los receptores de la misma, a permitir darles la consideración de pueblos y a aprobar artículos referentes a la libre determinación y a los derechos medio ambientales de los pueblos nativos que amenazan la integridad territorial y estatal de los estados. También la falta de consenso y organización en el seno de la organización indígena a la hora de expresar sus opiniones y decisiones está mermando la marcha del proceso.

Sin embargo, la cuestión real del conflicto potencial entre justicia indígena y derechos humanos no tendría por qué considerarse en caso alguno. No lo sería si unas relaciones entre jurisdicciones se formalizaran bajo propios de reconocimiento y respeto mutuos. Pudiera resultar cuestión de formas, de procedimiento en un escenario más proclive a la misma resolución de problemas tan sustantivos como el del respeto a la vida por la inspiración común en principios de derechos humanos por parte de diversas jurisdicciones con su reconocimiento recíproco. La cuestión sería entonces la de lealtad multilateral que resulta imposible si no se viene a tales términos.<sup>56</sup> Un acercamiento real de los derechos humanos por las partes en presencia no tendría por que redundar en perjuicio mayor para ninguna de ellas. Al

---

<sup>56</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 2000. Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana. Lima: Documentos de Trabajo N° 1, Lima: Visual Service, pág 85.

igual del Estado, la comunidad puede intentar una utilización parcial cualquier manipulación. Abren hoy la procesión las propias Constituciones latinoamericanas, pues no es sólo la boliviana, procediendo usualmente al riesgo indígena sin el menor replanteamiento ulterior de unos poderes, los estatales, el legislativo, el judicial, el llamado ejecutivo y los otros, a la luz del mismo reconocimiento. De esta forma, se mantienen las posiciones y las condiciones para que los derechos fundamentales sigan conspirando contra los derechos indígenas. Es lo mismo, a fin de cuentas lo que ocurre para los planteamientos constitucionales de Estado y para las relaciones entre ellos y los pueblos de culturas distintas con el motivo internacional de los derechos humanos. Ahí está la experiencia indígena que nos narra con tanta franqueza.<sup>57</sup>

## **5. LA INCLUSION SOCIAL DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS**

Acciones y campañas como parte de la gestión gubernamental está en marcha a través de sus portadores funcionarios y militantes permanentes tal vez también de aquellos sectores favorecidos en términos de inversión u otros tipos de amparos, por la política de inclusión social. Esto es muy significativo, positivo, empieza a generar confianza, al mismo tiempo serias discrepancias, que en esa ambigüedad o contradicciones se va abriendo pasos a una nueva perspectiva de desarrollo de los menos favorecidos socialmente.

La política de desarrollo e inclusión social que impulsa el gobierno peruano le otorga al país una alta probabilidad de éxito en su empeño por revertir la pobreza en los próximos años” y prosigue, Es muy importante este enfoque del gobierno actual, enfrentar este problema con programas especiales. Y en

---

<sup>57</sup> HERNÁNDEZ, ISABEL. 1985. Derechos Humanos y Aborígenes. El Pueblo Mapuche. Argentina: Editorial Universitaria, pág 99.

este momento el Perú tiene un buen punto de partida para entrar en este tema y tiene una alta probabilidad de éxito.

La creación del nuevo ministerio de desarrollo e inclusión social, aprobada por el Congreso y promulgada, no solo como un punto de quiebre en la gestión del nuevo gobierno. Sino porque alude a un pilar fundamental de la hoja de ruta y de la promesa electoral, también porque pondrá a dura prueba la voluntad política y la capacidad técnica de las nuevas autoridades y funcionarios, frente a las evidentes tentaciones populistas, clientelistas y electoreras que, a contramarcha, impulsan ciertos sectores del mismo gobierno, concluyendo que el titular de la nueva cartera debe, entonces, ser un profesional con conocimiento, liderazgo, firmeza y autonomía suficientes para resistir presiones y promover una verdadera reforma del sistema social y los programas sociales, algunos de ellos en calamitoso estado de desorden, burocratismo, filtraciones y corrupción.

El telón de fondo, que no se puede perder de vista, es que, junto con el apoyo social, deben redoblar esfuerzos para reducir los niveles de pobreza y pobreza extrema, lo que solo es posible con el mayor dinamismo de la inversión privada que pueda crear empleo digno, con lo que la inclusión social tomaría realmente una forma distinta.

Existen muchos tratados escritos sobre los primeros habitantes peruanos, los métodos sociales usados por los conquistadores en la minimización de la población aun haber gozado estas tierras como los primeros originarios pre-existentes antes de la conformación de la república. En este entendido comparto algunas reflexiones con el único propósito de generar un cambio de nuestra mentalidad, la lucha por la desigualdad social, en ese mar de odio que solo vislumbramos alcanzar a mirar la gran búsqueda de la inclusión social:



- Los indígenas, Andinos y Amazónicos históricamente poseedores de grandes recursos naturales y una cultura milenaria de respeto, durante la conquista han sido despojados de sus bienes y en la actualidad están viviendo en tierras y territorios llamados Comunidades nativas y campesinas.
- Se reconoce la situación desventajosa en tecnología, asistencia técnica y financiera para que sean competitivos en minería, agricultura, en muchos rubros de asuntos productivos que les permita mejorar sus condiciones de vida.
- No es justo que los hijos de los primeros habitantes que en un momento tuvieron todo de una manera o de otra forma, ahora sean los mendigos, exigiendo favores de inclusión social, puesto que esta acción debería ser por aquellas nuevas culturas que se han acercado a estas tierras. Esto no se debe entender bajo ninguna forma de un resentimiento social, sino es una forma de mirar la historia para alcanzar y cambiar con nuevas actitudes de política social en bienestar de todos los peruanos.

### **3.- PLANTEAMIENTO OPERACIONAL**

#### **3.1 DESCRIPCIÓN DEL DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.-**

El diseño que se emplea en el presente trabajo comprende tanto el planteamiento teórico como el planteamiento operacional de la investigación con cada uno de sus componentes que de manera integral nos permitirán profundizar en la problemática a investigar, desarrollando dicho problema desde una orientación descriptiva y normativa hasta llegar a una orientación explicativa del análisis de los resultados a obtenerse.

#### **3.2 CAMPO DE VERIFICACIÓN.-**

##### **a. UBICACIÓN ESPACIAL.-**

Magistrados y abogados de la ciudad de Arequipa.

##### **b. UBICACIÓN TEMPORAL.-**

La presente investigación abarca desde el mes de abril a noviembre del año 2011.

#### **3.3 UNIDADES DE ESTUDIO, UNIVERSO Y MUESTRA.-**

Para la investigación documental las unidades de estudio se encuentran constituidas por los dispositivos legales en materia constitucional que contemplan la inclusión social y los derechos sociales de las Comunidades nativas y campesinas, como son la Constitución Política, normas conexas y Doctrina en general.

En cuanto a la investigación de campo, consideramos como unidades de estudio los magistrados y abogados de la ciudad de Arequipa que opinarán sobre las razones por las cuales se debe regular la inclusión social de las comunidades nativas y campesinas para garantizar sus derechos sociales, durante los meses de abril a noviembre del año 2011, que suman en total de 160 personas (número estimado) y en vista que el universo no es muy numeroso, se tomará todo el universo considerado en su conjunto, los cuales se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

UNIDADES DE ESTUDIO	MUESTREO	%
Magistrados del Ministerio Público	40	25
Magistrados del Poder Judicial	40	25
Abogados litigantes	80	50
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

Se ha determinado un número de 160 personas que serán seleccionadas de la siguiente manera:

- Entre las edades de 25 a 50 años
- Del sexo masculino y femenino indistintamente
- Con trabajo eventual o permanente
- En ejercicio de la profesión



### 3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS

#### a. Técnicas e instrumentos de muestreo

TIPO	VARIABLE	INDICADORES	TECNICAS	INSTRUMENTOS
VARIABLE INDEPENDIENTE	LA INCLUSION SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Situación actual de la inclusión social.</li> <li>- Problemática de la inclusión social</li> <li>- Aplicación de la inclusión social.</li> <li>- Tratamiento legal de la inclusión social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Observación documental</li> <li>- Revisión documental</li> <li>- Análisis y síntesis</li> <li>- Inducción y deducción</li> <li>- Encuesta</li> <li>- Técnica del cuestionario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ficha bibliográfica</li> <li>- Ficha documental</li> <li>- Libreta de apuntes</li> <li>- Cédulas de preguntas</li> <li>- Matriz de registro</li> </ul>
VARIABLE DEPENDIENTE	LOS DERECHOS SOCIALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Naturaleza jurídica de los derechos sociales.</li> <li>- Finalidad de los derechos sociales.</li> <li>- Aplicación de los derechos sociales.</li> <li>- Tratamiento legal de los derechos sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Observación documental</li> <li>- Revisión documental</li> <li>- Análisis y síntesis</li> <li>- Inducción y deducción</li> <li>- Encuesta</li> <li>- Técnica del cuestionario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ficha bibliográfica</li> <li>- Ficha documental</li> <li>- Libreta de apuntes</li> <li>- Cédulas de preguntas</li> <li>- Matriz de registro</li> </ul>

## **b. Técnicas e instrumentos de recolección de información**

La información que se requiere para la presente investigación será recogida, por el propio investigador y el apoyo de un colaborador estudiante del último año del programa de Derecho, en cuanto a la parte documental y material de la investigación se tomará información de las bibliotecas de la Universidad Católica de Santa María, de la Universidad Nacional de San Agustín, del Colegio de Abogados de Arequipa y otras bibliotecas especializadas así como la que se obtenga vía INTERNET. La información de campo de la población del cercado de Arequipa, empleándose para tal efecto las fichas bibliográficas y documentales, libreta de apuntes y como instrumento de campo la encuesta realizada a la población de magistrados y abogados de Arequipa donde se consignarán los datos.

## **c. Técnicas e instrumentos de procesamiento y análisis de datos**

- Se realizará por el propio investigador, la búsqueda de bibliografía pertinente en las bibliotecas especializadas de la ciudad antes indicadas, a efecto de conseguir la información teórica que serán consignadas en fichas bibliográficas y documentales.
- Se recogerán a razón de un colaborador y bajo la dirección del investigador, los datos necesarios de dicha población, que serán consignados en la encuesta como instrumento de campo, para posteriormente trasladar los datos a la matriz del registro correspondiente.
- Se revisará por parte del investigador, las fichas bibliográficas y documentales, libreta de apuntes y la encuesta elaboradas en la recolección de la información.

## II.- BIBLIOGRAFÍA

1. Alfredo Mastrokalos Viña, La importancia del desarrollo sostenible, Editorial Negocios Internacionales, 2009
2. Arriba, A. "El concepto de exclusión en política social" Documento de trabajo num. 02/01, Unidad de Políticas Comparadas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid (2002).
3. Ayala, L. "El Estado del Bienestar en el cambio de siglo" Alianza, Madrid (2000).
4. Abramovich, Víctor. «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo.» Revista de la CEPAL, Abril 2006: 35 -50.
5. Adame Goddard, Jorge. «Los Derechos Económicos y Sociales como deberes de solidaridad.» En Derechos Fundamentales y el Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, de Miguel Carbonel (Coordinador), 59 - 85. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
6. Alexy, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
7. Avaro, Dante. «Un atajo al paraíso. Un análisis de la construcción epistemológica del modelo "bietápico" de las reformas estructurales.» Perfiles Latinoamericanos, Diciembre 2004: 169 - 125.



8. Bauman, Zygmunt. La globalización. Consecuencias humanas. Fondo de cultura económica. Buenos Aires (2005).
9. Bergalli, R. "Control social punitivo. Sistema Penal e Instancias de Aplicación (Policía, Jurisdicción y cárcel)" Bosch, Barcelona (1996).
10. Bobbio, Norberto. «Presente y provenir de los derechos humanos.» En Derecho Constitucional General. Materiales de Enseñanza, de Raul Ferrero Costa (compilador), 354-371. Lima: Universidad de Lima - Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2004.
11. Dolores Redondo Toronjo, Las políticas activas de inclusión social: ¿nuevas regulaciones? Universidad de Huelva, 2009
12. Elsa Galarza y Rosario Gómez, Ruta hacia el desarrollo sostenible del Perú, informe final de consultoría, Lima-Perú, junio 2001
13. Equipo de investigación, Institut de Govern i Polítiques Públiques. Ciudadanía e Inclusión Social, El Tercer Sector y las políticas públicas de acción social, Universitat Autònoma de Barcelona, 2000
14. Estivill, Jordi "Panorama de lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias", OIT, Geneva (2003).
15. Escobar, Guillermo. Curso de derechos humanos. Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica. Madrid: Universidad de Alcalá, 2010. Marco Constitucional de los Derechos Sociales.» Curso Derechos Sociales. Master en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica. Universidad Alcalá de Henares.

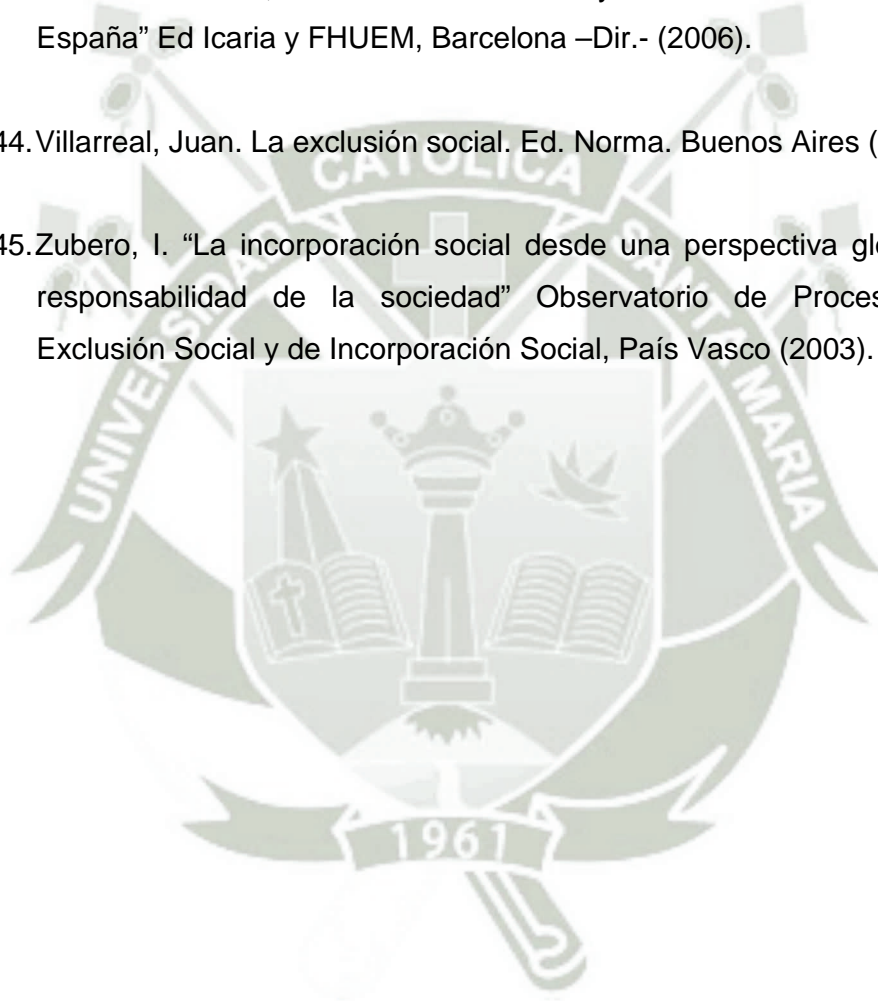
16. Fleury, Sonia Artículo de Inclusión social democracia deliberativa en América Latina. Inclusión Social: Una Perspectiva Para La Reducción De La Pobreza, Rocío Del Carmen Canudas y Marcos Lorenzelli.
17. Freire, Paulo. Pedagogía del oprimido, Pedagogía del oprimido, Ed. Tierra Nueva y Siglo XXI Argentina Editores, Buenos Aires, 1972.
18. Ferrajoli, Luigi. «Derechos Fundamentales.» En Los Fundamentos de los derechos fundamentales, de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, 19 - 56. Madrid: Trotta, 2001. Derechos y Garantías. La Ley del más débil. Madrid: Ed. Trotta, 2004.
19. García Serrano, C.; Malo, M. A. y Rodríguez Cabrero, G. (2000) "Un intento de medición de la vulnerabilidad ante la exclusión social" Documento de trabajo 00-13 Unidad de Políticas Comparadas del CSIC, Madrid
20. González, M. M. "Monoparentalidad y exclusión social en España" Área de Economía y Empleo, Ayuntamiento de Sevilla, Sevilla (2000).
21. Gramsci, Antonio. Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y el estado moderno. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires (1997).
22. Hernández Sampieri Roberto, Metodología de la investigación, Editorial Mc Graw Hill, México 1998.
23. Joan Subirats, Eva Alfama, y Anna Obradors, CIUDADANIA E INCLUSIÓN SOCIAL FRENTE A LAS INSEGURIDADES CONTEMPORÁNEAS. LA SIGNIFICACIÓN DEL EMPLEO, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Barcelona, 2008

24. Landa, Cesar. La Dignidad de la Persona Humana. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Julio - Diciembre 2002
25. Laparra, M. "El espacio social de la exclusión. El caso de Navarra en el contexto español de precariedad integrada" Tesis doctoral dirigida por Rodríguez Cabrero, G. Departamento de Sociología de la Universidad Nacional a Distancia, Madrid (2000).
26. Marshall, Thomas. «Ciudadanía y clase social.» Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 1997
27. Millán Calenti, J. C. -Comp.- "Exclusión social y políticas activas para la inclusión", Instituto Gallego de Iniciativas Sociales y Sanitarias, A Coruña (2004).
28. Moreno L. -Ed.- "Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad" en España" Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid (2002).
29. Pastor Paredes Diez Canseco Las garantías de los derechos sociales en el Perú
30. Peces-Barba Martínez, Gregocio. Curso de derechos fundamentales. Madrid: Universidad Carlos III, 1999.
31. Pisarello, Gerardo. Los derechos sociales y sus garantías. Trotta: Madrid, 2007.
32. Prieto Sanchis, Luis. «Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial.» En Derechos sociales y de las minorías, de Miguel Carbonel (Compilador), 15 - 66. México: Universidad Nacional Autónoma de México 2000.



33. Pérez Yruela, M.; Sáez Méndez, H. y Trujillo Carmona, M. "Pobreza y exclusión social en Andalucía" Instituto de Estudios Sociales de Andalucía, Córdoba (2002).
34. Petrella, Ricardo. El bien común. Elogio de la solidaridad. Ed. Temas de debate. Madrid (1997).
35. Prado Lima, Miguel; Salinas, Jesús y Pérez García, Adolfin. Nuevos Fundamentos Teóricos y Económicos para la Reducción de la Exclusión Social Digital. El caso del Tsunami Asiático 2004. Proyecto Igualdad e Inclusión Social Digital, Grupo de Tecnología Educativa, Universitat de les Illes Balears, España.
36. Ramos Núñez Carlos, Como hacer una tesis de derecho y no envejecer en el intento, Gaceta Jurídica, Lima 2000.
37. Sumari Buendía Jorge, Metodología de la investigación jurídica, Arequipa 2002.
38. Subirats, Joan. UN PASO MÁS HACIALA INCLUSIÓN SOCIAL, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Autónoma Barcelona Cat. de C. Política UAB. Dir. del IGOP-UAB. © De la edición: Plataforma de ONGs de Acción Social, Depósito Legal: M. 3.678-2004 Imprime: Gráficas Arias Montano, S. A. 28935 MÓSTOLES (Madrid 2003), página 22
39. Tafur Portilla Raúl, La tesis universitaria, la tesis doctoral, la tesis de maestría, el informe, la monografía, Editorial Mantaro Lima 1995.
40. Tamayo Herrera José, Como hacer la tesis en derecho, Editorial Cepar, Lima 1990

41. Tezanos J. F. "Tendencias en desigualdad y exclusión social. Tercer Foro sobre Tendencias Sociales" Ed. Sistema, Madrid (ed) (1999).
42. Tezanos, J. F. "La sociedad dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas" Biblioteca Nueva, Madrid (2001).
43. Vidal Fernández, F. "Exclusión Social y Estado de Bienestar en España" Ed Icaria y FHUEM, Barcelona –Dir.- (2006).
44. Villarreal, Juan. La exclusión social. Ed. Norma. Buenos Aires (1999).
45. Zubero, I. "La incorporación social desde una perspectiva global: la responsabilidad de la sociedad" Observatorio de Procesos de Exclusión Social y de Incorporación Social, País Vasco (2003).



### III.- FICHA BIBLIOGRÁFICA

NOMBRE DE AUTOR:

TÍTULO DEL LIBRO:

EDITORIAL, LUGAR Y AÑO:

NOMBRE DE LA BIBLIOTECA:

CODIGO:





#### IV.- FICHA DOCUMENTAL

NOMBRE DE AUTOR:

INDICADOR:

TITULO:

IDENTIFICACIÓN DEL DOCUMENTO:

FECHA:

COMENTARIO o CITA:

LOCALIZACIÓN:



## V.- HOJA DE ENCUESTA

Responda a las siguientes preguntas en forma breve:

1.- ¿SABE USTED QUE ES LA INCLUSIÓN SOCIAL?

SI ( ) NO ( )

¿Qué es? \_\_\_\_\_

2.- ¿ESTA USTED DE ACUERDO QUE EXISTEN SECTORES QUE SE AFECTAN POR LA FALTA DE INCLUSIÓN SOCIAL?

SI ( ) NO ( )

¿Cuáles? \_\_\_\_\_

3.- ¿CONSIDERA USTED QUE SE DEBE REGULAR LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO?

SI ( ) NO ( )

¿Porqué? \_\_\_\_\_

4.- ¿CONSIDERA USTED QUE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS SE DEBEN PROTEGER CON LA REGULACIÓN DE LA INCLUSIÓN SOCIAL?

SI ( ) NO ( )

¿Porqué? \_\_\_\_\_

5.- ¿CONSIDERA USTED QUE LA LEY Y EL ESTADO DEBEN PROTEGER LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS?

SI ( ) NO ( )

¿Porqué? \_\_\_\_\_

6.- ¿SABE USTED QUE SON LOS DERECHOS SOCIALES?

SI ( )

NO ( )

¿Qué es? \_\_\_\_\_

7.- ¿CONOCE USTED CUÁLES SON LOS DERECHOS SOCIALES DE LAS  
COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS?

SI ( )

NO ( )

¿Cuáles? \_\_\_\_\_

8.- ¿CONSIDERA USTED QUE EN NUESTRO PAIS SE GARANTIZA LOS  
DERECHOS SOCIALES DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS?

SI ( )

NO ( )

¿Porqué? \_\_\_\_\_

9.- ¿CONSIDERA USTED QUE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS  
DERECHOS SOCIALES DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS ES  
EL ADECUADO?

SI ( )

NO ( )

¿Porqué? \_\_\_\_\_

10.- ¿CONSIDERA USTED QUE REGULAR LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS  
COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS GARANTIZARÁ SUS DERECHOS  
SOCIALES?

SI ( )

NO ( )

¿Porqué? \_\_\_\_\_