Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1824
26 de junio de 1998

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LA EXCLUSIÓN SOCIAL DE LOS GRUPOS POBRES EN CHILE

Este documento fue preparado por Verónica Uribe-Echevarría B. del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de su autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

98-6-520

ÍNDICE

Página

Resumen v
Introducción 1

I. EL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN SOCIAL 2

1. Orígenes del concepto de exclusión social 2
2. La exclusión social en la dualidad integración/desintegración 4
3. Pertinencia del concepto de exclusión social para el análisis de otras realidades 5
4. Análisis comparativo de pobreza y exclusión 8

II. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LA EXCLUSIÓN DE LOS GRUPOS POBRES 11

1. Formas de exclusión económica que afectan a los trabajadores asalariados 13
2. Formas de exclusión económica que afectan a los trabajadores independientes informales 20
3. Posibles indicadores de exclusión económica 30

III. LA DIMENSIÓN SOCIOCULTURAL DE LA EXCLUSIÓN DE LOS GRUPOS POBRES 31

1. Formas de exclusión social que afectan a los grupos pobres 31
2. Formas de exclusión cultural que afectan a los grupos pobres 36
3. Posibles indicadores de exclusión socio-cultural 40

IV. LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA EXCLUSIÓN DE LOS GRUPOS POBRES 40

1. Formas exclusión política relacionadas con los derechos civiles 42
2. Formas de exclusión política relacionadas con los derechos políticos 45
3. Formas de exclusión política relacionadas con los derechos sociales 48
4. Posibles indicadores de exclusión política 51

CONCLUSIONES 52

BIBLIOGRAFÍA 56

ÍNDICE DE CUADROS

Página

Cuadro 1	Indicadores de empleo y pobreza 1992-1994.	14
Cuadro 2	Variación real del ingreso promedio del trabajo de los asalariados según quintil de ingreso autónomo. 1992-1994 (total nacional).	16
Cuadro 3	Población total y ocupados según situación de pobreza 1990-1994	16
Cuadro 4	Proporción de ocupación en situación de indigencia y pobreza según nivel educacional 1992-1994.	17
Cuadro 5	Contrato de trabajo de los ocupados asalariados según quintil de ingreso 1992-1994.	18
Cuadro 6	Afiliación previsional de los ocupados asalariados quintil de ingreso 1992-1994.	19
Cuadro 7	Ocupados según quintil de ingreso y tipo de relación laboral 1994	20
Cuadro 8	Variación de ocupados independientes según quintil de ingreso autónomo, formal e informal 1992-1994.	21
Cuadro 9	Ocupados según horas semanales trabajadas y categoría ocupacional 1992-1994.	22
Cuadro 10	Trabajadores por cuenta propia y de pequeñas empresas que trabajan en una vivienda o en la vía pública 1992-1994.	23
Cuadro 11	Modalidades de ventas.	24
Cuadro 12	Ocupados según tramos de ingreso del trabajo y tamaño de empresa, 1994.	25
Cuadro 13	Ingreso promedio mensual de los microempresarios entrevistados de acuerdo al tamaño de la empresa.	26
Cuadro 14	Variación real del ingreso promedio del trabajo de los cuenta propia según quintil de ingreso autónomo 1992-1994.	26
Cuadro 15	Conocimiento de sus derechos en relación a la justicia según nivel de educación formal del encuestado.	45

Resumen

El estudio analiza dos enfoques para abordar el fenómeno de la pobreza: el que se basa en el concepto de Pobreza (que ha estado por detrás de las formas de intervención social en Chile durante los últimos veinte años) y el que se basa en el concepto de Exclusión Social.

Este último presenta una serie de ventajas respecto del primero en la comprensión del fenómeno de la pobreza ya que incluye una dimensión relacional del fenómeno, es una perspectiva integral y multidimensional (dimensión material, sociocultural y política de la pobreza), reconoce la naturaleza heterogénea de la pobreza y ,finalmente presenta un enfoque dinámico.

En primer lugar, el texto desarrolla el concepto de Exclusión Social y hace un análisis comparativo entre éste y el concepto de Pobreza. A continuación, y, siempre considerando las tres dimensiones de la exclusión señaladas, el estudio explora las diferentes formas de exclusión que afectan a los grupos pobres, analiza los factores responsables de esta exclusión y propone indicadores que permitan detectar situaciones de exclusión. Finalmente, el texto analiza las implicancias de la aplicación de uno y otro concepto en el diseño e implementación de la política social.

INTRODUCCIÓN

Este estudio se enmarca dentro del trabajo de investigación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Dicha organización llevó a cabo, en abril de 1997, una Conferencia que forma parte del proceso de reflexión posterior a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Los temas que se sometieron al examen de la Conferencia son: pobreza, desempleo e integración social, entre otros. La CEPAL pidió que el presente estudio fuese un aporte a la reflexión de esta Conferencia, en la medida que abordase alguno de estos temas.

Los temas sometidos al examen de la Conferencia pueden por igual concebirse en términos de exclusión social, nuevo enfoque que surge en Europa y que ha cobrado reciente importancia en el debate latinoamericano y chileno sobre pobreza y desigualdad. En efecto, la pobreza implica la exclusión del acceso a bienes y servicios básicos; el desempleo es un síntoma de exclusión del mercado laboral; y la integración y la exclusión son las 2 caras de una misma moneda. El concepto de exclusión social comprende todas estas categorías, pero ofrece nuevas perspectivas que facilitan a su vez la comprensión de las formas en que las sociedades otorgan privilegios a algunas personas, mientras se los niegan a otras (Instituto Internacional de Estudios Laborales, "Como Superar la Exclusión Social", 1994).

El concepto de exclusión social posee cuatro ventajas esenciales respecto del concepto de Pobreza (enfoque que ha estado detrás de las formas de intervención social en Chile durante los últimos 20 años). Estas ventajas pueden resumirse en: 1. Se enmarca dentro de un paradigma de interpretación social, incluyendo la dimensión relacional. 2. Es una perspectiva integral y multidimensional que incluye además de la dimensión material de la pobreza, las dimensiones sociocultural y política. 3. Reconoce la heterogeneidad del fenómeno de la pobreza. 4. Presenta un enfoque dinámico centrado en los procesos y factores que llevan a la exclusión.[1]

Hoy, cuando un 28,5% (Encuesta CASEN, 1994) de la población chilena es pobre (personas por debajo de la línea de la pobreza), la pobreza se plantea como un problema urgente y un desafío impostergable. Por esta razón y, considerando las ventajas conceptuales que este enfoque presenta para el análisis y comprensión de los fenómenos de deprivación y pobreza, -en la medida que sugiere un marco analítico para enmarcar una variedad de dimensiones que se han convertido crecientemente en relevantes para la comprensión de éstas nociones-, el presente estudio pretendió abordar el fenómeno de la pobreza (urbana) desde el enfoque de exclusión social con el fin de entender a la pobreza y a los "grupos pobres" de una manera más amplia e integral.

---

[1] Las ventajas del concepto de Exclusión Social para el análisis y comprensión de los fenómenos de pobreza y deprivación serán analizadas en profundidad en la primera parte de este estudio. Ahora, sólo bastaba mencionarlas para dar una idea al lector sobre qué estamos hablando cuando hacemos referencia a que el concepto de exclusión social permite mejorar y complementar el análisis de pobreza hecho desde el concepto de Pobreza.

Partiendo de la base, de que la exclusión es un concepto que ayuda a complementar y a mejorar la comprensión del fenómeno de la pobreza, este estudio se orientó, en primer lugar, a explorar y analizar las diferentes formas de exclusión que afectan a los "grupos pobres" tomando como referencia la realidad chilena. (Exclusión de qué). Es decir, nos hicimos la pregunta por las dimensiones y ámbitos (dentro de esas dimensiones) de los cuales los pobres se ven excluidos. Las dimensiones a considerar fueron: la económica, la sociocultural y la política. En segundo lugar, este estudio se hizo la pregunta por los factores o procesos responsables de la exclusión de los "grupos pobres" en las dimensiones y ámbitos analizados. (Cómo ocurre la exclusión). Por último, este estudio propuso posibles indicadores que permitan detectar situaciones de exclusión que afectan a los "grupos pobres", en cada una de las dimensiones y ámbitos analizados.

I. EL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN SOCIAL

1. Orígenes del concepto de exclusión social

La temática y el concepto de exclusión social nace en Europa a mediados de la década de los sesenta y comienza a ser central en la discusión de la emergencia de la "nueva pobreza" asociada a la reestructuración económica y al desempleo en los años setenta.

Desde los años 70, los países desarrollados experimentaron dos procesos paralelos: por una parte, el "crecimiento sin empleo", y por otra, el colapso de los sistemas Estatales de Bienestar. Estos factores fueron incidiendo directamente en la expansión de una serie de problemas sociales desconocidos hasta entonces en Europa.

Con la crisis petrolera de 1973, gran parte de los países europeos sufrieron disminuciones de la actividad económica, lo que desencadenó enormes niveles de desempleo. Sin embargo, tras la superación de la crisis petrolera y la posterior reactivación económica, los niveles de desempleo se mantuvieron. El desempleo se mantuvo básicamente por 2 razones: porque la población económicamente activa creció más que los puestos de trabajo y porque el aumento de la tecnología y productividad minimizaron la creación de nuevos trabajos.

Por otra parte, los modelos de Estado de Bienestar desarrollados en Europa en la Post-Guerra para proveer universalmente a la población de ciertos bienes y servicios considerados como básicos, (educación, salud, vivienda, seguridad social), son progresivamente incapaces de cumplir dicha misión.

Esto se debe básicamente a que, por un lado, aumenta el gasto social y, por otro, disminuye el crecimiento económico que había permitido la expansión de éste entre 1950 y 1960, lo que genera una crisis de rentabilidad dentro del Estado de Bienestar. Entre las razones del aumento del gasto social se encuentra el hecho de que el envejecimiento de la población, producto del aumento de la esperanza de vida, cambió la composición por edad de la población, haciendo que la población económicamente activa tuviese dificultades para sostener al conjunto de la sociedad. Por otro lado, se produce la incorporación de la mujer al trabajo, con lo que se crea la necesidad de suplir las funciones de asistencia y cuidado de los niños, ancianos y enfermos que antes realizaban las mujeres, a través de servicios

públicos. A esto, se suma el aumento del empleo público para combatir la desocupación, lo que genera ineficacia y déficit fiscal. Por último, el aumento de los servicios y beneficios lleva a aumentar los impuestos para poder financiar el sistema, con lo cual, las tasas de inversión se hicieron inversamente proporcionales a las cargas fiscales. Esto hizo que el crecimiento económico y la expansión del Estado dejaran de ser compatibles. (Toha, 1994)

En definitiva, según Toha (1994), los elementos que definieron la crisis del Estado de Bienestar son: los altos costos que significaba la entrega de servicios (debido al aumento del gasto social -por las razones antes citadas- mientras la economía no crecía lo suficiente como para absorber ese gasto), unidos a serias ineficiencias (burocratización, déficit público, clientelismo, corrupción, etc.-), baja calidad de los servicios y la permanencia de los problemas de inequidad y pobreza.

Ambos fenómenos, el crecimiento sin empleo y el colapso de los sistemas Estatales de Bienestar, se relacionan con el aumento de la pobreza, pero incluyen dimensiones que trascienden el tradicional concepto de pobreza y que han dado origen a nuevos conceptos explicativos, como el de "nueva pobreza". Los "nuevos pobres" son aquellas personas incapaces de adaptarse a los requerimientos laborales -debido a la reestructuración económica y a los avances tecnológicos- y que, por tanto, son marginadas del mercado del trabajo o pueden acceder solamente a través de diferentes formas de subempleo. La marginación del mercado laboral conduce al deterioro en el acceso a servicios públicos y a diferentes instituciones sociales. El concepto de nueva pobreza es una expresión de una nueva perspectiva de análisis de las problemáticas sociales, una perspectiva que busca relacionar el acceso a los mercados, el desempleo, la ciudadanía, la pobreza y la desigualdad, en un marco analítico común. Dicha perspectiva es lo que se entiende por exclusión social. (Torche, 1995).

Sentados estos precedentes, poco a poco, el concepto de exclusión social comenzó a expresar y a problematizar las nuevas formas de desventaja social que se produjeron desde mediados de los años setenta en adelante. La noción de exclusión social comenzó a ser utilizada para designar a todos los grupos que estaban fuera del sistema de seguridad estatal, y que eran considerados problemas sociales, como los impedidos, los ancianos desvalidos, los niños víctimas de abuso, las familias monoparentales, las personas con problemas psiquiátricos, etc. En esta primera etapa la exclusión pasó a ser concebida como un proceso de desadaptación de ciertos individuos o grupos en un contexto general de crisis económica.

Luego, los efectos de la crisis comenzaron a atenuarse, para dar paso a un proceso de reactivación económica. Sin embargo, se hizo evidente que ciertos sectores de la sociedad europea comenzaban a quedar fuera del proceso de crecimiento y, por lo tanto, no accedían a los frutos del desarrollo. De este modo, se constató que una serie de anomalías sociales, no se solucionaban ni dependía exclusivamente del éxito o fracaso económico.

En ese momento, la exclusión se había convertido en una realidad situada al centro de la sociedad. El problema de la exclusión social dejó de concebirse como una anomalía atribuible a ciertos individuos o estratros en condiciones de vulnerabilidad, para penetrar dentro de segmentos sociales tradicionalmente insertos dentro de la dinámica social como lo eran los jóvenes, que comenzaron a tener problemas para ingresar al mercado y los adultos quienes proliferaron empleos sumamente precarios.

Así, la visión estigmatizante de la exclusión social evolucionó y comenzó a apuntar a fenómenos como el desempleo prolongado, la dificultad de ingresar al mercado del trabajo, la precarización del empleo; pero también, comenzó a referirse a la creciente inestabilidad de los vínculos sociales: a la descomposición o inestabilidad de instituciones básicas como la familia, a los hogares monoparentales, al aislamiento social y a la declinación de la solidaridad de clase basada en los sindicatos, en las asociaciones y en los sistemas de vínculos sociales, etc.

Así, progresivamente el concepto de exclusión social comenzó a implicar aspectos no sólo materiales sino también simbólicos. La exclusión pasó a expresar no sólo privaciones materiales, unidas a problemas de sobrevivencia, sino que comenzó a indicar la incapacidad de la sociedad para incorporar a un número cada vez mayor de individuos o grupos sociales. En este sentido, el concepto de exclusión, comenzó a dar cuenta de quiebres al interior del tejido social y dentro de los valores comunitarios.

2. La exclusión social en la dualidad integración/desintegración

La exclusión social refiere a una nueva y extrema forma de diferenciación, que ya no puede entenderse a partir de la tradicional distinción "arriba-abajo", sino como una radical dicotomía en términos "dentro-fuera". La exclusión social es un proceso que surge a partir de un debilitamiento progresivo o un quiebre duradero de los lazos que unen a los sujetos con la sociedad a la que pertenecen, de tal modo, que se establece una división entre los que están dentro y quienes están fuera de ella. Por lo tanto, la exclusión alude a procesos a través de los cuales algunas personas no sólo poseen menos, sino que son crecientemente incapaces de acceso a los diferentes ámbitos de la vida social.

No es por tanto, solamente un problema de desigualdad y de pobreza, sino un fenómeno basado en la desintegración social: las sociedades contemporáneas son crecientemente incapaces de integrar a todos sus miembros, particularmente en el sistema económico y en los beneficios públicos y básicos, pero también en las instituciones y organizaciones formales y en las diversas redes de interacción social. La exclusión puede, por lo tanto, ser entendida como un síntoma de desintegración y una amenaza contra la cohesión social.

El proceso de exclusión implica siempre y necesariamente una ruptura de la integración. La integración en términos generales, refiere a los modos de articulación de los componentes de la sociedad que la constituyen como un universo de sentido unitario y total. La integración, por tanto, alude no sólo a los aspectos materiales, sino que incluye también la dimensión simbólica. En este sentido la exclusión implica un proceso de dualización en términos materiales y simbólicos, es decir, de ruptura progresiva de los lazos entre algunos actores y el sistema social, que hace cada vez más difícil la reincorporación de dichos actores.

En la medida que la exclusión dice relación con patrones de integración específicos, el estar fuera o excluido, se define a partir de la forma en que se está incluido dentro de la sociedad. Por tanto, la exclusión dice relación con la forma de integración que construye cada sociedad.

También es necesario señalar que dentro de cada sociedad existen movimientos permanentes de desintegración e integración. La cohesión de la sociedad está dada por estos 2 momentos que se

articulan de un modo dinámico y dialéctico. En la medida que se desintegran ciertos espacios sociales se van generando nuevos espacios de integración.

Es por esta razón, que las formas de exclusión no pueden tratarse al margen de las de inclusión pues ambas se combinan en la realidad. Los actores sociales son a la vez incluidos y excluidos. Los diferentes factores de exclusión e integración se compensan, se contradicen o se refuerzan acumulativamente según los casos (OIT, "La Exclusión Social en América Latina", 1995).

Desde esta perspectiva, los fenómenos de pobreza y exclusión no son analogables pues presentan fundamentos diferentes. En cuanto la pobreza implica la insatisfacción de ciertas necesidades básicas, es decir, identifica una condición de vida de privación de acuerdo a lo que se considera necesario para el ser humano y de acuerdo a los patrones vigentes en la sociedad en que ese ser humano vive, la exclusión no remite principalmente al individuo, sino que es un fenómeno fundamentalmente social, que indica la imposibilidad de la sociedad para integrar a todas las personas, y, por lo tanto, la existencia de un conglomerado que, material y simbólicamente está afuera.

De este modo puede existir exclusión sin que exista pobreza, en sociedades donde algunos sectores son discriminados de la participación política, o del reconocimiento igualitario, lo que representaría una situación de exclusión, aun cuando dichos sectores satisfagan sus necesidades básicas. Grupos que no siendo pobres pueden estar excluidos socialmente son, por ejemplo, las mujeres y los minusválidos. Las dimensiones en que estos grupos se ven excluidos y los factores o procesos que llevan a este tipo de exclusiones difieren de aquellos que se relacionan con la exclusión de los "grupos pobres".

Lo importante, es aclarar que este estudio se orienta a explorar las dimensiones y ámbitos de exclusión que afectan a los "grupos pobres" (urbanos) y no al fenómeno de exclusión en su globalidad. Esto implica, considerar a los pobres, como un grupo que presenta ciertas descalificaciones o desventajas y que enfrenta ciertas barreras que impiden o dificultan su integración en ciertas dimensiones y ámbitos de la sociedad. Por otro lado, implica considerar a la pobreza como un tipo particular de exclusión. Lo que este estudio quiere postular, es que la pobreza tiene su origen en los procesos de exclusión social, por lo cual, es importante conocer y analizar los procesos que llevan a que podamos hablar de los pobres como excluidos socialmente.

3. Pertinencia del concepto de exclusión social para el análisis de otras realidades

El concepto original de exclusión social pertenece, como ya planteamos, al pensamiento institucional y a ciertas tradiciones de filosofía política europea, pero ha cobrado reciente importancia en el debate latinomericano y chileno sobre pobreza y desigualdad. La pregunta que surge es si: ¿Es adecuado el uso de este concepto para realidades diferentes a la europea? Esta pregunta es difícil de contestar. Sin embargo, reconociendo que el uso de este concepto necesita cierta cautela, esta no debiese ser la causa de un rechazo casi a priori del enfoque de exclusión social. El desafío está en resolver la duda respecto de la adecuación del enfoque para la realidad latinoamericana y de su valor adicional respecto del concepto de pobreza. A continuación intentaremos dar respuesta a estas interrogantes.

Como ya planteamos, el concepto de exclusión social surge en Europa a mediados de la década de los sesenta y comienza a ser central en la discusión de la emergencia de la "nueva pobreza" asociada a la reestructuración económica y al desempleo en los años setenta. América latina no es ajena a los problemas que han llevado a poner a la orden del día el tema de la exclusión social en los países del norte; sin embargo el tratamiento de este tema necesita tomar en cuenta las características propias de la región (OIT, "La Exclusión Social en América Latina", 1995).

Por esta razón, los trabajos que han abordado el tema de la exclusión social en América Latina se enmarcan dentro del proyecto de investigación del instituto PNUD que se ha orientado a la deconstrucción del término original para examinar su utilidad en distintos contextos sociales. Esto ha implicado un trabajo conceptual; la revisión de la literatura sobre pobreza, marginalidad, discriminación y deprivación existente; y de estudios empíricos para explorar las dimensiones de exclusión en países de variadas características económicas y sociales y de distintos niveles de desarrollo (Rodgers, 1994).

En América Latina se está tomando conciencia de la necesidad de que la reestructuración económica debe acompañarse por un cambio en sus sistemas de integración social. Las fuerzas de inclusión principalmente el pleno empleo y la solidaridad sistémica, fueron perdiendo vigor y necesitan ser recuperados en el nuevo contexto económico y político que emerge (OIT, "La Exclusión Social en América Latina", 1995).

La exclusión social en América Latina parece ser un nuevo nombre para abordar antiguos temas como la pobreza crónica, la marginación social, la discriminación étnico-cultural, la heterogeneidad estructural y además nos permite entender nuevos fenómenos como la pérdida o precarización del empleo, la privación de protección social, la fragmentación y la inseguridad de la vida colectiva.

En síntesis, si bien, el enfoque de exclusión social surge para entender e intervenir en los procesos emergentes en sociedades desarrolladas, tiene la posibilidad de trascender su eurocentrismo originario, de modo tal que puede ser adaptado a otras realidades como la latinoamericana. El hecho de que el enfoque de exclusión social haga referencia a aquellas desventajas que dicen relación con la expulsión de ciertos individuos o grupos de la vida social, da pie para que este concepto pueda ser usado dentro de una gran gama de contextos (De los Ríos, 1995).

Chile, en particular, tampoco es ajeno a los procesos que llevaron al surgimiento de la temática de exclusión social en Europa. La estrategia de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones que primó hasta 1973, produjo una fuerte asalarización debido a que un porcentaje alto de la PEA fue absorbido por el sector industrial en desarrollo. Esta estrategia necesitó de un Estado protector e intervencionista. Este período se caracterizó por el crecimiento del aparato Estatal, por la expansión del gasto público en términos de gasto social y por una fuerte legislación laboral para proteger a los trabajadores.

Pero, las bondades del modelo de sustitución de importaciones, en cuanto a mantener altas y sostenidas tasas de crecimiento, parecen entrar en una fase de agotamiento en los últimos años de la década de los sesenta, dando lugar a un estancamiento del crecimiento industrial.

En 1973 el Gobierno Militar implanta una nueva estrategia de desarrollo, de apertura al mercado exterior. Así, a partir de los años 70 el retroceso del proceso de industrialización causado por la apertura

al comercio exterior, la consolidación del régimen militar, la recesión económica y la inflación generaron una pobreza profunda masiva, que es producto del cambio económico y social que ha operado en esta sociedad: la pobreza por exclusión. Esto, porque los programas de ajuste estructural y los cambios en los modelos de crecimiento tuvieron efectos significativos en el funcionamiento del mercado laboral.

En efecto, los dos grandes mercados de trabajo tradicionales, la industria y el empleo estatal, cerraron drásticamente sus puertas, ya sea por la quiebra masiva de empresas nacionales como producto de las políticas económicas, o bien, como resultado de las políticas anti-inflacionarias y estabilizadoras que tienen en la reducción del gasto público su resorte principal.

Es interesante también resaltar que el impacto sobre el mercado laboral no se asocia sólo a la estrategia de reestructuración económica implantada por el Gobierno Militar, sino también, a las reformas laborales que sustituyeron el intervencionismo protector del Estado por otros criterios. Uno de ellos fue la flexibilización de las relaciones de trabajo. La flexibilización de las relaciones de trabajo fue percibida como una condición básica para hacer más efectivas las medidas de ajuste, enfrentar la competencia internacional y adecuar las relaciones laborales a las nuevas tecnologías de gestión y organización. Las políticas de flexibilización laboral incidieron sobre el acceso de los trabajadores a los servicios sociales asociados al empleo y su participación en la negociación colectiva.

Estos procesos generaron a lo largo de los años 70 y 80, altas tasas de desempleo. Por otro lado, estos procesos afectaron el empleo asalariado: las remuneraciones se depreciaron y muchos trabajadores perdieron el acceso a un trabajo estable y protegido, produciéndose así una precarización del empleo. Se genera así un grupo de trabajadores que no puede insertarse en el mercado del trabajo, que accede sólo a empleos precarios o que se sitúa en el sector informal.

A partir de 1984, Chile entró en la fase de consolidación del nuevo modelo de crecimiento. En 1989 el modelo económico daba señales de finalmente estar dando frutos. La moderada recuperación económica junto a la disminución de la inflación permitieron una leve recuperación de los salarios reales y una estabilización de los niveles de desempleo.

Pero, según Espinoza (1992) "Nada había cambiado mucho para los pobres, aunque el desempleo ya no era una de sus características ocupacionales principales". Los trabajadores vieron el desempleo declinando a niveles que lo hacían aparecer más normal, pero mucha de esta mejoría se debía al aumento de empleos desregulados: sin protección legal, subremunerados e inestables y al aumento de ocupaciones informales independientes (microempresas). Ambas características, el empleo desregulado o empleo precario y las ocupaciones informales independientes, parecen no ser transitorias, sino condiciones consubstanciales en la operación del modelo de desarrollo actual. (Díaz 1992, en Espinoza 1992)

Esto se corrobora, si se observa que los aumentos del empleo que se produjeron entre 1990 y 1994, conjuntamente con los incrementos de los ingresos del trabajo, incidieron significativamente en la reducción de la pobreza. Sin embargo, y tal como se constata al considerar la tasa de desocupación de la población, los pobres presentan en comparación al resto de la población altísimas tasas de desempleo; 20% y 6,8% respectivamente. (Encuesta CASEN 1994) Por otro lado, los pobres concentran su actividad laboral en empleos y ocupaciones precarias en términos de ingresos, dado que entre los pobres

indigentes un 77,5% estaba ocupado en 1994. Entre los pobres no indigentes, un 88,5% también tenía un empleo ese mismo año. A pesar de ello, sus ingresos no eran suficientes como para no clasificar en esa condición. Por lo tanto, estar ocupado no garantiza salir de la indigencia o de la pobreza.

Así, aunque no podemos hablar -para el caso chileno- de "crecimiento sin empleo" como en el caso europeo -debido a que hoy día el desempleo se a reducido considerablemente alcanzando sólo a un 6,8% (Encuesta CASEN 1994) y a que las remuneraciones se han venido elevando de manera sostenida a una tasa superior al 4% anual desde 1990-; lo que se produjo en esta fase fue crecimiento con precarización del empleo como forma de exclusión. Pero también es interesante destacar, que si bien, el empleo aumentó, el desempleo sigue siendo altísimo en los quintiles más bajos de ingreso.

En síntesis, los procesos económicos y institucionales han producido una segmentación del mercado que ha generado diferentes situaciones ocupacionales que tienen impacto en el ingreso de los trabajadores y su grupo familiar, por lo tanto, en la pobreza. Dicho de otro modo, las segmentaciones del mercado han generado 3 grupos de trabajadores pobres excluidos económicamente. Por un lado, los desocupados con un ingreso del trabajo nulo. Por otro lado, los que están trabajando en empleos precarios. Finalmente, los ocupados en actividades independientes e informales con niveles reducidos de productividad e ingresos.

Así, a pesar de que la pobreza en América Latina y por ende en Chile no es un fenómeno nuevo, marginal ni accidental, sino que aparece estructuralmente relacionado al funcionamiento del sistema económico y social, la pobreza a la que hoy nos enfrentamos tiene diferentes causas que cuando hablábamos de pobreza a través del concepto de marginalidad o de pobreza. Es decir, podemos considerar que es una "nueva pobreza", en la medida que está producida por diferentes factores o procesos.

Por estas razones, en Chile, también el concepto de exclusión ha cobrado importancia. Es así, como se elaboraron para el Taller sobre Exclusión Social convocado por la OIT el pasado 7 de diciembre, un conjunto de estudios que abordaron el tema de la exclusión social desde diferentes perspectivas. El supuesto que está detrás de estos estudios es que la forma en que se ha definido, conceptualizado y enfrentado el fenómeno de la pobreza en Chile, durante los últimos 20 años, a través del concepto de Pobreza, adolece de múltiples deficiencias. Por esta razón, analizaremos a continuación las principales ventajas del concepto de exclusión social en relación al concepto de Pobreza que proponen estos estudios.

4. Análisis comparativo de pobreza y exclusión

a) Carece de un paradigma de interpretación social v/s se enmarca dentro de un paradigma de interpretación social

A pesar, de que el concepto de Pobreza tiene la ventaja de haber sido operacionalizado con gran rigurosidad y que con él se han hecho numerosos trabajos que hacen de este concepto una herramienta poderosa y útil al momento de actuar contra las formas de desventaja presentes dentro de nuestra sociedad; el concepto de pobreza y el trabajo realizado desde él, ha tenido un carácter

fundamentalmente descriptivo, carente de un marco interpretativo que sitúe dicho concepto en interacciones sociales más amplias.

La pobreza se relaciona con niveles absolutos de satisfacción de necesidades y carencias básicas y con aspectos de desigualdad basados en la distribución de la riqueza, centrados en situaciones estructurales. Este concepto, no se inserta dentro de un paradigma desde el cual pueda ser entendida y explicada la dinámica y forma de reproducción de las condiciones de pobreza. Es decir, la tematización de la pobreza tiende a dejar de lado la pregunta por la sociedad, por su forma de articulación y por la generación de desventajas sociales.

A diferencia del concepto de pobreza, el enfoque de exclusión social pretende anclarse en un esquema o paradigma interpretativo de la realidad, situando el problema de la exclusión como una temática central dentro de la vida social. En este sentido, el enfoque pretende reflexionar en torno a la forma cómo se articula y se organiza la sociedad, y cómo ésta da origen a procesos de exclusión. La exclusión es concebida como una creación colectiva, producto de las interacciones y relaciones entre diferentes actores sociales. El enfoque de exclusión aporta así la dimensión relacional, es decir, las dinámicas de interacción e intercambio entre los distintos actores, y el modo en que ellas determinan patrones de inclusión y exclusión.

En este sentido, el concepto de exclusión opta por una mirada a las relaciones sociales, más que los atributos grupales o individuales. La exclusión es en sí misma una creación al interior de la sociedad, ella se da entre individuos, grupos e instituciones que ellos establecen. De hecho, es impensable la exclusión de un individuo aislado.

b) Enfoque situacional v/s enfoque dinámico

Relacionado con lo anterior, la utilización hecha del concepto de Pobreza, presenta un carácter descriptivo de una serie de atributos y que hasta ahora no da cuenta de los procesos que la causan y condicionan. La definición de pobreza apunta principalmente a las características de la situación resultante que viven algunas personas, pero no profundiza en los procesos que generan y reproducen dicha situación.

A diferencia del concepto de pobreza, el concepto de exclusión social opta por el dinamismo y por concebir la exclusión como un proceso. Es así, como la exclusión pasa a ser una creación cotidiana y dinámica que se perpetúa y se modifica a través del tiempo y que va evolucionando en la medida que la sociedad se transforma. Esto significa que aquello que es exclusión hoy no necesariamente ha de ser exclusión mañana (Rodgers, 1994 y Gore, 1994).

Se trata de un concepto activo que no se limita a describir situaciones de desigualdad y pobreza, sino que analiza los procesos y factores que las causan y los actores sociales involucrados. Por actores sociales se entienden en este contexto no solamente los individuos, sino las asociaciones informales y las grandes organizaciones que regulan la vida social. A través de sus relaciones, los diversos tipos de actores generan dinámicas de inclusión y de exclusión, de manera voluntaria o de modo inconsciente. El enfoque de exclusión supera así los límites de los análisis estáticos situacionales, enriqueciendo la mirada hacia un análisis de los fenómenos en tanto procesos dinámicos y causados por múltiples factores.

c) Énfasis en aspectos económicos v/s perspectiva integral y multidimensional

Las Naciones Unidas define la pobreza como "una situación que impide al individuo o familia satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente de la vida social. La pobreza se caracteriza por ser un fenómeno especialmente económico con dimensiones sociales, políticas y culturales; también está asociada con la escasa participación de las personas en los diferentes ámbitos de la vida del país y se expresa en el subconsumo en los hogares. Las personas que se encuentran en esta situación se ven obligadas a elegir la satisfacción de algunas necesidades sacrificando otras igualmente apremiantes para ellos" (PNUD, "Desarrollo sin Pobreza", Quito, 1990).

Desde esta definición, la pobreza da cuenta de una serie de privaciones en una serie de ámbitos de acción y de oportunidades, para individuos y grupos de individuos. Estas privaciones hacen referencia a factores económicos, y aunque la definición de las Naciones Unidas contempla necesidades de tipo no económico ellas no logran ser cuantificadas en la definición operacional de pobreza.

La pobreza se asocia, por lo tanto, a la insatisfacción de necesidades materiales, que dependen de la situación económica de las familias y aun cuando se relaciona con factores extraeconómicos, como la participación en organizaciones, en el mercado del trabajo, el nivel de autoestima, estilos de vida etc.-, estos factores se asocian a la pobreza con posterioridad a la identificación del grupo pobre, es decir, como factores relacionados, mas no constitutivos de la situación de pobreza.

A diferencia del concepto de pobreza, el concepto de exclusión, responde a un enfoque multidimensional que centra su atención en los distintos ámbitos de la vida social reconociendo una multiplicidad de desventajas que constituyen formas de exclusión social. Reintroduce lo social en la economía; relaciona el problema de las carencias materiales con la vigencia de los derechos, los valores culturales, la participación y la realización de las potencialidades de la gente. A diferencia del concepto de pobreza, tal como suele ser usado, el concepto de exclusión social incorpora a la dimensión material dos dimensiones fundamentales: la socio-cultural y la política. En este sentido, posee una mirada más amplia e integradora de las formas de desventaja social, pues no las reduce a elementos puramente materiales.

En su dimensión económica, la exclusión se refiere a la incapacidad de acceder a los medios para participar en los sistemas productivos e intercambios económicos y en los mercados básicos. En su dimensión sociocultural, la exclusión se refiere a las dificultades o impedimentos de acceso a la dinámica general de la sociedad. En su dimensión política, la exclusión hace referencia a la desigualdad o carencia de derechos civiles, políticos y sociales.

La exclusión pasa a ser un producto agregado de una serie de exclusiones, que se van gatillando unas con otras. De este modo, el enfoque de exclusión implica centrar la atención en la interrelación y vínculos entre esas 3 dimensiones y entender la situación de las personas en este contexto complejo. La exclusión en este sentido no queda definida por un límite fijo de participación en cada uno de los ámbitos de la vida social, sino como una frontera imprecisa de situaciones de vulnerabilidad que se potencian mutuamente.

d) Homogeneización del universo pobre v/s reconoce la heterogeneidad de la pobreza

Por motivos operacionales obvios, la medición de la pobreza tiende a homogeneizar (en términos metodológicos) las diversas situaciones que viven los pobres dentro de una misma sociedad o contexto social, ya que no considera la especificidad y particularidad de cada situación, agregando situaciones diversas en una categoría determinada.

Sin embargo, las situaciones carenciales de los individuos tienen causas muy complejas y diversas. Los procesos que conducen a la deprivación no son unívocos ni monocausales, sino que están determinados por las características específicas de los actores, por el marco institucional y por el contexto socioeconómico entre otros. Así, por ejemplo, la situación de pobreza de las mujeres jefas de hogar difiere radicalmente de la de los adultos mayores inactivos, o de los asalariados en sectores productivos que ya no resultan económicamente viables. Del mismo modo, los procesos que conducen a la deprivación son muy específicos e incluso pueden se divergentes entre sí.

En cuanto el enfoque de pobreza agrega situaciones diversas en una categoría determinada, el enfoque de exclusión social enfatiza la heterogeneidad y las diferencias específicas de las situaciones de pobreza entre culturas, contextos históricos, contextos sociales, zonas geográficas, territoriales, nacionales; donde ésta se da. Estos escenarios son los que van definiendo las formas concretas en que se construye la inclusión y la exclusión y son de vital importancia al momento de idear acciones de intervención (Rodgers, 1994 y Silver, 1994).

De este modo, es consciente de las condiciones particulares de la exclusión, más que de patrones homogéneos de exclusión. Es así, como se reconoce que las exclusiones son específicas y acotadas para ciertos contextos sociales y no para otros. Al decir esto, estamos señalando que la exclusión es una construcción social contingente, que realiza cada sociedad de modo particular. Por ello, no es posible establecer exclusiones a priori, pues cada comunidad articula en forma específica situaciones y procesos de exclusión. Hay que tener en cuenta, que el reconocimiento de la heterogeneidad de la pobreza no es nuevo, pero la diferencia es que el enfoque de exclusión social la integra implícitamente como nivel de análisis en su marco teórico y operacional.

II. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LA EXCLUSIÓN DE LOS GRUPOS POBRES

En su dimensión económica, la exclusión se refiere a los factores y procesos que impiden o dificultan el acceso de ciertos grupos o individuos a los medios necesarios -tierra, activos materiales, recursos financieros, conocimientos y capacidades humanas- para participar en los sistemas productivos, en los intercambios económicos y en los mercados básicos. Los procesos de exclusión de los sistemas productivos, de los intercambios económicos y de los mercados básicos dificultan o impiden que las personas alcancen el nivel de ingresos necesario para satisfacer sus necesidades básicas. Por lo tanto, vamos a considerar excluidas económicamente a aquellas personas que no logren obtener el nivel de ingresos suficiente como para satisfacer sus necesidades básicas. Dicho de otro modo, las personas excluidas económicamente, son aquellas que se sitúan por debajo de la línea de pobreza.

Los niveles de pobreza del país se determinan en base a los ingresos de los hogares. Para ello se establece un ingreso mínimo requerido para satisfacer un conjunto de necesidades básicas (línea de pobreza) y se clasifican como pobres aquellos hogares cuyo ingreso percápita está por debajo de esta línea. Pareciera así, que el concepto de exclusión en su dimensión económica no agrega nada al concepto de "Pobreza". Pero esto no es así, ya que el concepto de exclusión hace referencia a los factores y procesos que llevan a que las personas no logren obtener el nivel de ingresos suficiente como para satisfacer sus necesidades primarias y no se conforma sólo con identificar su situación por encima o por debajo de la línea de pobreza. Dicho de otro modo, se trata de un concepto activo que no se limita a describir situaciones de desigualdad y pobreza, sino que analiza los procesos y factores que las causan.

En este contexto, el acceso al trabajo se constituye en una variable crucial para entender la exclusión económica, pues es él la principal fuente de ingresos económicos de las personas. En promedio los ingresos de los hogares dependen en un 77% de los ingresos provenientes del trabajo, de modo que solo una parte menor de los ingresos tiene su origen en subsidios monetarios y pensiones (Encuesta CASEN, 1994).

El trabajo incide de manera directa en el bienestar de las personas, en la medida que constituye el determinante inmediato del ingreso de los hogares. La falta de oportunidades de trabajo o la subutilización derivada de las características del empleo u ocupación desempeñados, implica la obtención de ingresos insuficientes para la satisfacción de las necesidades básicas". (Chacón, 1995) Dicho de otro modo, no sólo la desocupación sino también los factores relacionados con las características de los empleos y de las ocupaciones desempeñadas y las remuneraciones percibidas tienen un peso decisivo en la ubicación por encima o por debajo de la línea de pobreza. Numerosos ocupados siguen siendo pobres aún teniendo un empleo remunerado o una ocupación que les genere algún ingreso, por el tipo de empleo u ocupación que desempeñan, el cual es precario.

Los factores y procesos responsables de la exclusión de los "grupos pobres" en la dimensión económica, o dicho de otro modo, los factores que impiden o dificultan el acceso al "trabajo" con ingresos suficientes como para satisfacer las necesidades básicas pueden definirse operacionalmente como las barreras sociales-estructurales, o las descalificaciones o desventajas individuales (porque implican una pérdida de oportunidades), que impiden o dificultan la integración de los "grupos pobres" en la dimensión económica. Lo que se quiere decir, es que la clave para un cambio en las exclusiones que se relacionan con los ingresos de las personas y, por tanto, con su capacidad de acceder a bienes y servicios, radica, por un lado, en la estructura productiva y en los mercados básicos y, por otro lado, en los activos sociales que poseen las personas.

En una economía como la que prevalece en América Latina, tres mercados son básicos: los de trabajo, de crédito y de seguros. Es básicamente a través de ellos que las personas pueden acceder a los recursos necesarios para subsistir, intervenir, enfrentar los riesgos y acumular activos económicos. Dichos mercados son decisivos para entender la inclusión y la exclusión social. Cada uno de ellos se organiza sobre la base de relaciones de competencia combinadas con relaciones de confianza y por ello operan con racionamiento. Así, el interés de los empleadores conduce a limitar cuantitativamente y seleccionar el personal empleado, dejando de lado una parte de población disponible para trabajar. Los bancos y las entidades aseguradoras hacen lo mismo con sus clientes.

En América Latina, el funcionamiento de los mercados básicos presenta las limitaciones propias de un capitalismo que opera en contextos nacionales donde existen poblaciones "excedentes", no incorporadas en la organización económica dominante. Los mercados formales de trabajo, de crédito y de seguros son estrechos y la mayoría de los pobres no tienen acceso a ellos. En este contexto, para disminuir la exclusión económica se requiere, expandir estos mercados, es decir, crear o abrir mayores oportunidades de inserción en la estructura productiva (OIT, "La Exclusión Social en América Latina, 1995).

Por otro lado, "el acceso a los medios para participar en los sistemas productivos y en los mercados básicos, depende de los "activos sociales" de las personas; vale decir, las redes de relaciones de confianza y las organizaciones que integran, los derechos y las garantías institucionales con que cuentan. Entre los activos claves de las personas para el desempeño económico se encuentran el acceso a la propiedad, su confiabilidad, su educación o la calidad de su educación, su acceso a la información etc.-". (OIT, "La Exclusión Social en América Latina, 1995) Las personas con menos activos sociales son las primeras en ser excluidas de estos mercados.

En síntesis, el problema de la exclusión económica se relaciona, por un lado, con factores y procesos estructurales, lo que hace necesario ampliar la estructura productiva y los mercados básicos para generar mayores oportunidades de inserción. Por otro lado, es necesario proveer a las personas de los activos sociales necesarios para su inserción económica, es decir, capacitación, habilitación, educación, acceso a propiedad, información etc.- permitiendo así, que ellas puedan a aprovechar las oportunidades que la estructura productiva ofrece.

Dentro del grupo de trabajadores pobres que se ven excluidos económicamente podemos distinguir a los asalariados (dependientes) y a los trabajadores independientes informales o "microempresarios". Es relevante realizar esta distinción, ya que las razones por las cuales estos grupos se ven excluidos del acceso a un ingreso suficiente como para cubrir sus necesidades básicas son diferentes y se relacionan con el acceso a diferentes mercados. Primero analizaremos las formas de exclusión económica que afectan a los asalariados y luego las que afectan a los trabajadores independientes informales o "microempresarios".

1. Formas de exclusión económica que afectan a los trabajadores asalariados

Por la falta de acceso a recursos productivos y a mercados básicos los trabajadores del sector popular sufren procesos de exclusión. Los trabajadores dependientes, que cuentan, la mayoría de la veces, con la propia fuerza de trabajo como su único recurso productivo, se ven excluidos tanto del mercado laboral, como dentro de éste.

La implantación de la nueva estrategia de desarrollo económico y las políticas institucionales que acompañaron este proceso generaron, -como se mostró en la primera parte-, una aguda segmentación de los mercados de trabajo. Si bien el empleo ha tendido a recuperarse, todavía existe un amplio número de trabajadores asalariados del sector popular que se encuentran desempleados. Por otro lado, se observa una precarización del empleo en ciertos segmentos del mercado laboral que afecta

principalmente a los más pobre. Por lo tanto, dos son los procesos o factores que nos estarían indicando situaciones de exclusión del mercado de trabajo chileno: el desempleo y el empleo precario.

a) Desempleo

Los aumentos del empleo que se produjeron entre 1990 y 1994 conjuntamente con los incrementos de los ingresos del trabajo, incidieron significativamente en la reducción de la pobreza. En el período señalado el empleo se incrementó en 643 mil personas. A su vez un total de 293 mil ocupados dejaron de ser pobres. El empleo de los no pobres se incrementó en 936 mil personas, haciendo subir la proporción de estos ocupados sobre el empleo total de un 71,9% en 1990 a un 81,5% en 1994. Debido a que el empleo global aumentó en 643 mil personas en este período, se produjo un importante traslado de ocupados pobres a no pobres. (Chacón, 1995) Sin embargo, y tal como se constata al considerar la tasa de desocupación y ocupación de estos grupos, los más pobres presentan en comparación a los menos pobres altas tasas de desempleo.

Cuadro 1

INDICADORES DE EMPLEO Y POBREZA 1992 - 1994

Indicador	Indigente		Pobre no indigente		No pobre		Total	
	1992	1994	1992	1994	1992	1994	1992	1994
Cantidad de ocupados (en miles)	202.5	186.2	855.0	738.8	3.736.4	4.064.9	4.793.9	4.989.9
Cantidad de desocupados (en miles)	58.7	70.9	89.0	95.8	137.2	195.1	284.9	361.9
Tasa de desocupación	22.5	27.6	9.4	11.5	3.5	4.6	5.6	6.8
Porcentaje de ocupados	4.2	3.7	17.8	14.8	77.9	81.5	100.0	100.0
Porcentaje de desocupados	20.6	19.6	31.2	26.5	48.2	53.9	100.0	100.0

Fuente: Chacón 1995, MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1992 y 1994.
Nota: Las cantidades son en miles.

Las tasas de desocupación y ocupación según niveles de pobreza muestran la desfavorable situación de los de menos ingresos. Tal como se aprecia en el cuadro anterior, son muy elevadas las tasas de desocupación (por lo tanto bajas las de ocupación) entre los indigentes, esto es, entre los hogares de más bajos ingresos. En otro términos aquellos que más necesitan trabajar para generar un ingreso que les permita salir de la pobreza, son los que tienen menos trabajo. Tanto en 1992 como en 1994, los niveles de desocupación de los indigentes eran casi 3 veces superiores al promedio nacional y explican en una parte significativa la situación de indigencia de los mismos. Por su parte, entre los pobres no indigentes la tasa de desocupación es menos elevada pero mayor que el promedio nacional. En cambio entre los no pobres los niveles de desempleo son algo más de la mitad de la media nacional. (Chacón, 1995) Por lo tanto, existe una relación causal directa entre indigencia, pobreza y desempleo.

En síntesis, si bien el porcentaje de desocupados a tendido a disminuir entre los pobres indigentes y entre los pobres no indigentes, como consecuencia del aumento en los niveles de empleo que ha presentado el país entre 1990 y 1994, aún permanecen altísimas tasas de desocupación entre los pobres.

b) Empleo precario

El empleo precario no constituye una forma tradicional de comportamiento empresarial, sino un resultado precisamente del estilo de modernización capitalista que se asentó en Chile. Por un lado, es asegurado por la legislación y la desregulación estatal de los mercados laborales, construidos durante la dictadura con el propósito de que la empresa lograra una alta flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo. Por otro lado, es un resultado de la organización del trabajo y de los mercados laborales en Chile. El empleo precario es estructural y es parte de una estructura productiva basada en principios neotaylorianos, expresa una relación capital/trabajo no estable e informal que es cambiante según la fase del ciclo económico y según se profundice la división del trabajo entre empresas (Díaz, 1991).

La calidad y estabilidad de los empleos desempeñados tiene una incidencia central en la productividad y en la situación laboral de los trabajadores. La calidad de los empleos que se generan pasa a ser una cuestión principal en la política laboral, especialmente cuando se han alcanzado niveles de desempleo reducidos. Dicho de otro modo, el problema ocupacional no queda resuelto cuando se han alcanzado bajos niveles de desempleo, debido a que no todas las ocupaciones tienen un grado de formalidad adecuado, protección legal o ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas.

Estar ocupado no garantiza salir de la indigencia o de la pobreza, dado que entre los primeros un 77,5% estaba ocupado en 1994. Entre los pobres no indigentes, un 88,5% también tenía un empleo ese mismo año. A pesar de ello, sus ingresos no eran suficientes como para no clasificar en esa condición. A continuación se analizan algunos indicadores relativos a la calidad de los empleos.

i) Bajos niveles de ingresos del trabajo (remuneraciones). La precariedad laboral ocasionada por los bajos niveles de ingreso, constituye un aspecto central relativo a la calidad de los empleos. La falta de ingresos suficientes como para satisfacer las necesidades básicas, implica empleos de características precarias. Esta situación se presenta a su vez en mayor proporción entre los más pobres.

Las remuneraciones se han venido elevando de manera sostenida en los últimos años. A partir de 1990, se inicia un período en el que los incrementos anuales (en términos reales) acusan porcentajes superiores al 4%. Por otro lado, el salario mínimo se ha elevado en un 16,6% entre 1990 y 1995 (ambos valores a junio de cada año). Al comparar el crecimiento del salario mínimo real con el valor (también real) de la canasta básica que se utiliza para establecer las líneas de indigencia y pobreza, se constata que el salario mínimo ha crecido más rápidamente que la segunda. La relación Índice SM/Indice CA de un valor de 100 en junio de 1990 llega a un 117,5 en el mismo mes de 1995. Los incrementos del salario mínimo real contribuyen a reducir la pobreza debido a la alta proporción de ocupados asalariados en esa condición. En base a la Encuesta CASEN 1994, un 72% de los ocupados pobres asalariados, es decir, sujetos a ajustes salariares reales al aumentar el salario mínimo (Chacón, 1995).

En síntesis, tanto el salario mínimo como las remuneraciones en general, se han incrementado de manera importante desde 1990. Esto, evidentemente, ha tenido una incidencia significativa en la reducción de la pobreza que se produce a partir de 1990. Sin embargo, no todos los estratos socioeconómicos se han beneficiado de manera equitativa de los aumentos de las remuneraciones. Por el contrario, como lo ilustra el cuadro siguiente, los asalariados pertenecientes al primer quintil de ingresos vieron disminuir sus ingresos provenientes del trabajo entre 1992 y 1994.

Cuadro 2

VARIACIÓN REAL DEL INGRESO PROMEDIO DEL TRABAJO DE LOS ASALARIADOS SEGÚN QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO 1992-1994 (TOTAL NACIONAL)

Quintiles de ingreso	I	II	III	IV	V	Total
Obreros y empleados	-0.9	5.6	8.7	8.8	3.2	7.4

Fuente: Chacón 1995, MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1992 y 1994.

Por otro lado, los antecedentes de la Encuesta CASEN permiten establecer la proporción de ocupados que se encuentran en situación de pobreza. La distribución de la ocupación en las diferentes categorías de pobreza muestra que un 28,1% de todos los ocupados se encontraba en 1990 por debajo de la línea de pobreza (7,3% en situación de indigencia). En 1992 la proporción de ocupados pobres se había reducido a 22,0% y la indigencia a 4,2%. En 1994 estos valores eran de 18,5% y 3,7% respectivamente. En todo caso, y a pesar de este importante avance, la magnitud de ocupados pobres sigue siendo significativa (95 mil personas). Estas cifras señalan la existencia de un problema relacionado con la calidad de los empleos en términos de la insuficiencia de ingresos que se obtiene a través de ellos (Chacón, 1995).

Cuadro 3

POBLACIÓN TOTAL Y OCUPADOS SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA 1990-1994 (en porcentajes)

	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres	Total
Población total				
1990	13.8	26.3	59.9	100
1992	8.9	23.8	67.3	100
1994	8.0	20.5	71.5	100
Ocupados				
1990	7.3	20.8	71.9	100
1992	4.2	17.8	77.9	100
1994	3.7	14.8	81.5	100

Fuente: Chacón 1995, MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990, 1992 y 1994.

Queda claro que el hecho de estar empleado no implica necesariamente la obtención de un ingreso suficiente como para situarse por sobre la línea de pobreza. Para explicar el hecho de que

algunos empleados perciban un ingreso inferior al necesario para cubrir sus necesidades básicas, podemos citar a Mac-Clure y Urmeneta (1995) quienes plantean que si bien la productividad ha venido creciendo sostenidamente en los últimos años incrementándose en un 28,1 entre 1986 y 1994; las bajas remuneraciones dicen relación con que sectores industriales más productivos presentan en comparación a otros más atrasados, marcados diferenciales de productividad. Esta situación se extiende al conjunto de las ramas de la actividad económica. Las empresas pequeñas tienen niveles de productividad que son la mitad de los niveles de las mayores. Esta heterogeneidad estructural impide a las empresas y actividades económicas, remunerar mejor a sus trabajadores (Mac-Clure y Urmeneta, 1995).

La heterogeneidad en la estructura productiva se expresa en el mercado del trabajo. En el sector industrial, el nivel de los salarios está asociado estrechamente con el tamaño de las firmas: las industrias que pagan altas remuneraciones se caracterizan por poseer un mayor tamaño relativo, aumentos de capital y mayores niveles de utilidades brutas por trabajador. Bajo el supuesto de que los establecimientos más grandes presentan mayores niveles de productividad, las diferencias de ingresos del trabajo se asocian a los diferenciales de productividad entre estos segmentos de la economía.

Los sectores más dinámicos y productivos de la economía requieren -como en los países de mayor nivel de desarrollo- de personal calificado para tecnologías que tienden a no ser abundantes en mano de obra. Es por esta razón, que los asalariados del sector popular no logran insertarse en los sectores más productivos y acceden a empleos de bajas remuneraciones relativas que requieren de menores niveles de calificación. Al respecto, las investigaciones indican que el nivel de educación general adquiere cada vez más importancia en el proceso de reclutamiento. Los requerimientos en cuanto a las capacidades que se necesitan como resultado de las innovaciones tecnológicas giran en torno a individuos que tengan una base de conocimiento y de destreza que sean adaptables a las nuevas circunstancias (Morales, 1990 en Clert, 1995).

Cuadro 4

PROPORCIÓN DE OCUPADOS EN SITUACIÓN DE INDIGENCIA Y POBREZA SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL 1992-1994

Nivel educacional	Ocupados indigentes		Ocupados pobres	
	1992	1994	1992	1994
Ninguno	6.4	7.1	32.7	28.4
Básica	6.8	6.9	30.7	29.2
Media humanista a/	3.5	2.8	21.9	17.8
Media técnica profesional a/	2.4	2.0	15.9	13.3
Inst. Profesionales a/	1.0	0.6	7.1	4.9
Universitaria a/	0.4	0.5	2.9	2.1
Universitaria postgrado	-	1.1	0.3	1.5
Academia y otro	0.6	1.4	19.1	9.2

Fuente: Chacón 1995, MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1992 y 1994.
a/ Completa e incompleta.

En este mismo sentido, Chacón (1995) argumenta que la distribución de los ocupados según condición de pobreza y nivel educativo, muestra que aquellos ocupados que no tienen ningún nivel de educación o que sólo han alcanzado el básico acusan la mayor proporción de indigencia y de pobreza respectivamente.

El nivel de calificación de los trabajadores constituye un aspecto relevante de las políticas de empleo. El grado de calificación de la fuerza de trabajo además de ser un elemento de importancia en el análisis de la calidad de los empleos, tienen incidencia en dos cuestiones centrales. La primera, en la productividad y en la posibilidad de generar una capacidad productiva eficiente y competitiva; y la segunda, en la obtención de mejores remuneraciones y acceso a empleos más calificados (Chacón, 1995).

ii) carencia de contrato de trabajo. La inestabilidad laboral ocasionada por la falta de un contrato de trabajo, constituye un aspecto central relativo a la calidad de los empleos. La falta de contrato de trabajo, implica empleos de características precarias. Esta situación se presenta a su vez en mayor proporción entre los más pobres.

Cuadro 5

CONTRATO DE TRABAJO DE LOS OCUPADOS ASALARIADOS SEGÚN QUINTIL DE INGRESO 1992 - 1994
(en porcentajes)

Quintil	I		II		III		IV		V		Total	
Año	1992	1994	1992	1994	1992	1994	1992	1994	1992	1994	1992	1994
Con contrato	76.4	64.4	81.2	74.2	84.1	78.6	88.0	86.3	91.2	89.7	84.4	79.7
Sin contrato	23.6	35.6	18,8	25.8	15.9	21.4	11.2	13.7	8.8	10.3	15.6	20.3

Fuente: Chacón 1995, MIDEPLAN, ENCUESTA CASEN 1992 y 1994.

Sobre los ocupados asalariados que trabajan sin contrato de trabajo, los datos de la Encuesta CASEN muestran que un 15,6% de los mismos se encontraban en esa situación en 1992. En 1994, el porcentaje era de 20,3%. Proporcionalmente hay un deterioro en estos años y la falta de contrato comprende a un total de 711 mil asalariados en 1994. Al analizar la situación considerando quintiles de ingreso, se comprueba un empeoramiento especialmente de los más pobres. De igual manera, persiste una desigual distribución de la ausencia de contrato dado que en 1994 los del primer quintil tenían un 35,6% de sus asalariados en esa condición, en cambio los del quinto quintil alcanzaban sólo a un 10,3%. Una cantidad de 360 mil asalariados sin contrato (de un total de 711 mil en esa condición) se encontraban en los quintiles 1 y 2 (Chacón, 1995).

iii) Ausencia de afiliación y cotización previsional. La inestabilidad laboral ocasionada por la falta de protección previsional, constituye un aspecto central relativo a la calidad de los empleos. La falta de protección derivada de una relación de trabajo no protegida y de no contar con una afiliación

previsional, implica empleos de características precarias. Esta situación se presenta a su vez en mayor proporción entre los más pobres.

Cuadro 6

AFILIACIÓN PREVISIONAL DE LOS OCUPADOS ASALARIADOS QUINTIL DE INGRESO 1992-1994 (en porcentajes)

Quintil	I		II		III		IV		V		Total	
Año	1992	1994	1992	1994	1992	1994	1992	1994	1992	1994	1992	1994
Cotiza	51.8	52.4	58.7	61.6	60.7	64.3	63.3	70.0	66.5	71.3	60.9	64.9
No cotiza	48.2	47.6	41.3	38.4	39.3	35.7	36.7	30.0	33.5	28.7	39.1	35.1

Fuente: Chacón 1995, MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1992 y 1994.

En relación a la proporción de ocupados asalariados que no cotizan en algún sistema previsional, los antecedentes de la Encuesta CASEN muestran que se ha producido una disminución de dicha proporción de un 39,15 en 1992 a un 35,1% en 1994. Esto significa sin embargo, que un millón 740 ocupados no están cotizando. A su vez, la proporción de no cotizantes a algún sistema previsional, difiere de manera significativa entre los distintos quintiles de ingreso. En los más pobres (1 y 2), un 47,6 y un 38,4 por ciento de los ocupados asalariados respectivamente no está cotizando en algún sistema previsional; en los quintiles intermedios esta proporción baja a un nivel de 35,7% para el tercer quintil y a un nivel 30 por ciento para el cuarto quintil; en el quinto quintil la proporción de no cotizantes es de 28,7%.

En síntesis, los trabajadores asalariados que se ven excluidos del mercado del trabajo, ya sea por encontrarse desempleados o por estar empleados en empleos precarios se ven excluidos al mismo tiempo del mercado de seguros.

iv) Inestabilidad del empleo: empleo permanente y no permanente. La situación de empleo permanente o no permanente es otro indicador de la calidad del trabajo desempeñado. La situación de no permanente presenta, a su vez, diferentes formas como a plazo fijo, por temporada, por trato o servicio (Chacón, 1995).

Cuadro 7

OCUPADOS SEGÚN QUINTIL DE INGRESO Y TIPO DE RELACIÓN LABORAL 1994
(en porcentajes, total nacional)

Quintil/Relación de trabajo en su empleo actual	I	II	III	IV	V	Total
Permanente	58.7	68.3	72.9	80.1	86.0	74.6
Plazo fijo	3.6	3.2	3.7	3.0	2.9	3.2
Por temporada	23.2	16.6	11.6	6.8	3.5	11.3
Por obra o trato	10.5	7.9	7.5	6.0	3.6	6.8
Por servicios	2.9	2.9	3.3	2.8	3.4	3.1
Otra	1.1	1.0	1.0	1.3	0.6	1.0
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Chacón 1995, MIDEPLAN, encuesta CASEN 1994

En condición de empleo permanente se encontraba un 74,6% de los ocupados. La diferencia se establece según estrato socioeconómico ya que los ocupados en el primer quintil tienen una proporción de permanente bastante más baja que los del quinto (58,7% contra 86% respectivamente). Es decir, empleos de bajos ingresos y además inestables. La situación de no permanente se caracteriza por la predominancia de trabajo por temporada y a trato. Estas 2 modalidades tienen un peso relativo bastante alto en los quintiles de ingreso más bajos correspondiendo a un 33,7% del total de ocupados del primer quintil y 24,5% en el segundo. En cambio en el quinto, esta modalidad solo representa un 7,1% (Chacón, 1995).

En síntesis, los bajos ingresos, la falta de contrato de trabajo, la falta de protección previsional y la inestabilidad laboral afectan de manera significativa a los quintiles donde se encuentran los más pobres. Esta situación señala, por una parte, un problema de inequidad y de precariedad laboral; y por otra, plantea un desafío en la adecuación de las políticas sociales y de empleo para que las mismas alcancen a los más desprotegidos.

2. Formas de exclusión económica que afectan a los trabajadores independientes informales

Por la falta de acceso a recursos productivos y a mercados básicos los trabajadores del sector popular sufren procesos de exclusión. Los trabajadores del sector "popular" que procuran generar un ingreso trabajando por su cuenta (trabajadores independientes informales) se encuentran con otro tipo de dificultades.

En la Encuesta CASEN se considera a los trabajadores independientes informales como aquellas personas que trabajan por cuenta propia no profesionales y técnicos, los ocupados en empresas de 5 y menos trabajadores y los familiares no remunerados. Todos ellos, independientemente de su actividad,

(producción de bienes, comercio o servicios) son conocidos hoy en día con el eufemismo "microempresarios" (Espinoza, 1992). Por lo tanto, en esta sección vamos a hablar del caso de los "microempresarios" sin hacer distinciones por el tipo de actividad que desempeñan.

No existe acuerdo en el número de trabajadores que componen la microempresa; algunos estudios, como el de Wormald y Rozas ("Microempresas y el Sector Informal en el Área Metropolitana de Santiago", 1996 en "Regulations and the informal Economy", Tokman y Klein, 1996)) sobre la microempresa en Chile, que utilizaremos para el análisis, considera microempresas a aquellas empresas con menos de 10 trabajadores incluyendo al dueño. Por esta razón, algunos datos de este estudio harán alusión a microempresas de hasta 5 trabajadores, mientras otros se referirán a la microempresas como aquellas que poseen hasta 10 trabajadores.

Según datos de la Encuesta CASEN estas ocupaciones informales independientes, -que en este estudio hemos denominado "microempresas"- han aumentado en los quintiles más pobres. Si bien el aumento del empleo formal es superior al de los informales (7,2% contra 4,7% entre 1992 y 1994), entre los de menores ingresos (quintiles 1 y 2) la situación es absolutamente inversa. Los nuevos empleos en estos quintiles no son sólo mayoritariamente informales, sino que existe además una disminución del empleo formal.

Cuadro 8

VARIACIÓN DE OCUPADOS INDEPENDIENTES SEGÚN QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO, FORMAL E INFORMAL 1992-1994
(en porcentajes, total nacional)

Actividad	Quintil de ingreso autónomo per cápita					Total
	I	II	III	IV	V	
Formal	5.1	-0.8	6.7	12.5	13.5	7.2
Informal	23.6	16.1	0.8	-0.7	-2.7	4.7

Fuente: Chacón, 1995 MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1992 y 1994.

En efecto el empleo informal se incrementó en un 23,6% en el primer quintil, en cambio el empleo formal lo hizo sólo en un 5,1%. En el segundo quintil se produce algo similar, e incluso hay una disminución del empleo formal. En términos generales, entre los ocupados más pobres se ha producido un incremento del grado de informalidad laboral planteando interrogantes sobre la calidad de los nuevos empleos generados. (Chacón, 1995) Las ocupaciones informales de los independientes se caracterizan por presentar diversas formas de precariedad, como mostraremos a continuación.

a) Parcialidad del empleo: empleo a tiempo parcial o completo

La cantidad de horas semanales trabajadas es un indicador que permite conocer la duración de la jornada laboral. Considerando como trabajo a tiempo completo aquel que se extiende por más de 40 horas a la semana, como parcial aquel que corresponde a 20 horas y menos a la semana, y como semi parcial el comprendido entre los rangos 21 y 40 horas en ese mismo período de tiempo, es posible extraer algunas conclusiones.

Cuadro 9

OCUPADOS SEGÚN HORAS SEMANALES TRABAJADAS Y CATEGORÍA OCUPACIONAL 1992 -1994
(en porcentajes)

Horas semanales trabajadas	1-20		21-40		41-48		Más de 49		Total	
Año	1992	1994	1992	1994	1992	1994	1992	1994	1992	1994
Empleador o patrón	1.7	2.2	13.5	19.2	26.1	27.0	58.7	51.6	100	100
Cuenta propia	9.8	11.3	23.9	23.5	21.9	25.8	44.5	39.3	100	100
Obrero o empleado	1.8	2.3	17.3	20.1	49.7	53.3	31.2	24.3	100	100
S.D.P. adentro	0.3	2.0	4.5	5.1	9.4	15.3	85.7	77.6	100	100
S.D.P afuera	8.2	12.6	25.0	26.1	24.1	30.6	42.7	30.7	100	100
F.N.R.	9.4	8.5	19.2	27.1	17.2	22.5	54.1	41.9	100	100
F.F.A.A. y orden	0.0	1.2	14.0	21.6	38.9	39.5	47.1	37.6	100	100
Total	**3.8**	**4.7**	**18.7**	**20.9**	**40.5**	**44.5**	**37.0**	**29.9**	**100**	**100**

Fuente: Chacón 1995, MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1992 y 1994.

Aunque la jornada de trabajo parcial es poco relevante (3,8% en 1992 y 4,7% en 1994) se aprecia un incremento de la misma entre estos dos años. La jornada semi parcial tiene un peso relativo mayor y también creciente. Considerando conjuntamente la situación de trabajo parcial y semiparcial, se concluye que un 22,5% de los ocupados se encontraban en esa condición en 1992. Esta proporción se elevó a 25,6% en 1994 señalando un incremento de los trabajadores con jornada laborales inferiores a la normal (Chacón, 1995).

Un segundo aspecto se refiere a la proporción de ocupados trabajando a tiempo parcial según categorías ocupacionales. Los trabajadores por cuenta propia, el servicio doméstico puertas afuera y los familiares no remunerados son los que tienen la mayor proporción en esa condición. Hay, además, un incremento de la proporción en las dos primeras categorías entre 1992 y 1994. En contraste con lo anterior, los empleados y obreros (asalariados) tienen una baja cantidad de trabajadores a tiempo parcial, aunque igualmente creciente (1,8% en 1992 y 2,3% en 1994). En situación de jornada semiparcial la proporción de los cuenta propia, servicio doméstico y familiares no remunerados es bastante más elevada encontrándose entre un 23%, un 25% y un 19% respectivamente. Hay además un incremento en

las 2 últimas categorías entre 1992 y 1994. Los empleados y obreros también tienen una proporción menos elevada y aunque creciente de ocupados en una jornada semi parcial (Chacón, 1995).

b) Condiciones de trabajo poco adecuadas: lugar de trabajo y lugar de ventas

La precariedad laboral presenta una alta heterogeneidad, entre los trabajadores por cuenta propia que constituyen el grueso de los informales, se dan diversas características laborales. Lo mismo sucede en la pequeña empresa de menos de 5 ocupados. En tal sentido, la caracterización del lugar donde se realiza el trabajo permite establecer formas de precariedad o informalidad laboral.

En 1994, el 33,7% de los trabajadores por cuenta propia desempeñaba su trabajo en una vivienda y el 17,6% en la vía pública. En el caso de la pequeña empresa de 2 a 5 personas, esta proporción era de 25,2% y 9,6% respectivamente. Entre 1992 y 1994 hubo un incremento de la proporción de los que trabajaban en una vivienda y de aquellos que lo hacen en la vía pública lo cual puede interpretarse como un aumento de la precarización del empleo. También es interesante notar que en este período se produce una disminución de la proporción de trabajadores por cuenta propia y de microempresarios que laboran en talleres, lo que confirma que se está produciendo una precarización en las condiciones de trabajo.

Cuadro 10

TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA Y DE PEQUEÑAS EMPRESAS QUE TRABAJAN EN UNA VIVIENDA O EN LA VÍA PÚBLICA 1992-1994
(en porcentajes)

Microempresarios	1992	1994
Trabajadores por cuenta propia	100.0	100.0
En una vivienda	32.8	33.7
En la vía pública	17.2	17.6
A domicilio	14.9	16.0
Taller y otros	35.1	32.7
Pequeñas empresas de 2 a 5 ocupados	100.0	100.0
En una vivienda	24.1	25.2
En la vía pública	8.3	9.6
A domicilio	4.4	5.6
Taller y otros	63.2	59.6

Fuente: Chacón 1995, MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1992 y 1994.

Por otro lado, la caracterización del lugar donde se realizan las ventas permite también establecer formas de precariedad o informalidad laboral. El estudio de Wormald y Rozas (1996) evidencia que un 43% del total de los entrevistados vende sus productos en la misma parte donde los produce (Cuadro 11).

Cuadro 11

MODALIDADES DE VENTAS (en frecuencias y porcentajes)

Modalidades de ventas	Cantidad de microempresas	Porcentaje de microempresas
Ventas en el mismo lugar de producción	291	42.61
Ventas en un lugar distinto	90	13.18
Ventas en un lugar fijo en la calle	76	11.13
Ventas ambulatorias en la calle	48	7.03
Ventas a la residencia del cliente	86	12.59
Ventas con personal de ventas	17	2.49
Provee de servicios a otras compañías	63	9.22
Otras	12	1.76

Fuente: Wormald y Rozas, 1996.
Nota: La pregunta permitía más de una repuesta.

c) Ausencia de afiliación y cotización previsional

Por otro lado, como se señaló antes para el caso de los asalariados, los trabajadores independientes informales o microempresarios se ven excluidos del mercado de seguros. El grueso de los no cotizantes está representado por trabajadores independientes, principalmente los trabajadores por cuenta propia (Mac-Clure y Urmeneta, 1995).

Del 35% de trabajadores por cuenta propia, una pequeña proporción son dueños de empresas, negocios o talleres, o bien, trabajadores por cuenta propia con ingresos suficientes. La gran mayoría de ellos son trabajadores ocasionales, de bajos ingresos; campesinos y otros trabajadores rurales; desempleados, que efectúan el pago de sus cotizaciones con irregularidad, y personas sin medios de vida. Quienes no hayan completado un período de 20 años de imposiciones sólo podrán optar a una pensión asistencial, todavía inferior a la pensión mínima legal, o bien a la que ofrece el nuevo sistema sobre la base de los fondos acumulados en su cuenta de capitalización individual (Informe Comisión Nacional de la Familia, 1994).

d) Baja productividad de las actividades

El problema de las microempresas es que presentan niveles de productividad muy inferiores a los de empresas más grandes o de sectores productivos de la economía, con lo cual, el ingreso que generan es muy bajo. "La baja productividad es el común denominador de las unidades que forman los sectores empresariales micro y pequeño" (Wormald y Rozas en "Regulation and the Informal Economy, 1996).

Sectores industriales más productivos presentan en comparación a otros más atrasados, marcados diferenciales de productividad (Mac-Clure y Urmeneta, 1995). Esta situación se extiende al conjunto de las ramas de la actividad económica. Las empresas pequeñas tienen niveles de productividad que son la mitad de los niveles de las mayores (Mac-Clure y Urmeneta, 1995).

Por otro lado, el progreso técnico no se ha incorporado y difundido en los distintos sectores y segmentos de la economía, concentrándose en los sectores más dinámicos. Esta heterogeneidad se traduce en una brecha en términos de productividad e ingreso entre los diferentes segmentos de la economía, que afecta en particular a la pequeña empresa y a la microempresa. La oportunidad de participar en el proceso de desarrollo e incidir en las decisiones económicas fundamentales, no incluye a amplios segmentos de la economía y de la sociedad (Mac-Clure y Urmeneta, 1995).

En suma, la microempresa urbana está compuesta por unidades económicas que emplean un número reducido de trabajadores, que poseen un capital precario, que utilizan bajos niveles de tecnología y tienen una capacidad gerencial limitada. Estas características resultan en bajos niveles de productividad que, a su vez, disminuyen la participación de las empresas en los mercados comerciales y no permiten su conexión con el sector moderno del área comercial productiva (Wormald y Rozas en "Regulation and the Informal Economy", 1996).

e) Bajos niveles de ingresos provenientes de la actividad

La precariedad de las ocupaciones independientes ocasionada por los bajos niveles de ingreso, constituye un aspecto central relativo a la calidad de estas ocupaciones. La falta de ingresos suficientes como para satisfacer las necesidades básicas, implica ocupaciones de características precarias. Esta situación se presenta a su vez en mayor proporción entre los más pobres.

Cuadro 12

OCUPADOS SEGÚN TRAMOS DE INGRESO DEL TRABAJO Y TAMAÑO DE EMPRESA, 1994
(en porcentajes de personas)

Tamaño establecimiento	0-1 salario mínimo	1-2 salarios mínimos	2-6 salarios mínimos	6 y más salarios mínimos	Total
1 persona	4.5	6.4	7.6	2.2	20.7
2 a 9 personas	4.5	12.6	5.8	3.6	26.4
10 a 49 personas	1.6	11.3	6.8	2.6	22.3
50 a 199 personas	0.5	5.6	4.0	1.6	11.8
200 y más personas	0.4	4.7	5.0	2.6	12.8
No sabe	0.6	3.3	1.6	0.5	6.0
Total	**12.2**	**46**	**28.7**	**13.1**	**100**
Total personas	**618.662**	**2 332.130**	**1 454.685**	**666.390**	**5 071.867**

Fuente: Mac-Clure y Urmeneta 1995, Encuesta CASEN 1994.
Nota: Un salario mínimo en pesos de noviembre 1994 corresponde a $41.719. El ingreso promedio de los ocupados corresponde a $172.3335, esto es, 4.1 salarios mínimos.

Como planteamos anteriormente, los bajos ingresos del trabajo se relacionan con el tamaño y nivel de productividad de las empresas. Los ingresos del trabajo inferiores al salario mínimo se concentran en los numerosos trabajadores independientes y en los ocupados en establecimientos de hasta 9 personas. Quienes perciben 1 a 2 salarios mínimos, laboran principalmente también como trabajadores independientes y en establecimientos de hasta 9 ocupados. En contraste la mayoría de los ocupados en establecimientos grandes, de más de 200 personas, obtienen ingresos superiores a los salarios mínimos (Mac-Clure y Urmeneta, 1995).

El estudio de Wormald y Rozas (1996) corrobora esta situación de bajos ingresos. Es interesante notar que "cerca de un cuarto de los empresarios entrevistados viven por debajo del nivel oficial de pobreza". En otras palabras, la proporción de microempresarios registrados declarando ingresos menores a 51.747 pesos es de cerca de un cuarto. Si se analiza la relación entre el nivel de ingresos de acuerdo al tamaño del negocio, se aprecia que el ingreso aumenta a medida que aumenta el tamaño de la empresa (en términos de cantidad de personas)" (Wormald y Rozas en "Regulation and the Informal Economy, 1996). (Cuadro 13).

Cuadro 13

INGRESO PROMEDIO MENSUAL DE LOS MICROEMPRESARIOS ENTREVISTADOS DE ACUERDO AL TAMAÑO DE LA EMPRESA
(en porcentajes aproximados)

Ingreso mensual	Tamaño de la empresa (número de personas)		
	1	2-5	6-9
Menos de 1 IMM	15	12	4
1-1,99 IMM	32	17	18
2-2,99 IMM	27	28	14
3-3,99 IMM	10	24	32
Más de 4 IMM	6	19	32
Total	**100**	**100**	**100**

Fuente: Wormald y Rozas, 1996.

Cuadro 14

VARIACIÓN REAL DEL INGRESO PROMEDIO DEL TRABAJO DE LOS CUENTA PROPIA SEGÚN QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO 1992-1994
(total nacional)

Quintiles de ingreso	I	II	III	IV	V	Total
Trabajador por cuenta propia	-9.9	-6	-5	-0.6	10.3	1.3

Fuente: Chacón 1995, MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1992 y 1994.

Al analizar la variación real del ingreso promedio de los trabajadores por cuenta propia entre 1992 y 1994, podemos observar la gran reducción que evidencian los quintiles 1 y 2. Por lo tanto, podemos afirmar que no sólo los trabajadores independientes informales generan bajos ingresos, sino que también esta situación ha empeorado desde 1992 a 1994.

f) Falta de relación con el sector formal

A continuación, examinaremos las conexiones entre la microempresa y el sector formal desde 3 perspectivas: acceso al mercado del crédito, acceso a capacitación y a asistencia técnica y, en términos del conocimiento de o cumplimiento con las normas que gobiernan sus operaciones.

i) Falta de acceso a crédito: exclusión del mercado del crédito. El acceso al sistema formal de crédito es uno de los factores más pertinentes para evaluar el crecimiento potencial de la microempresa en el sector informal. Considerando la importancia de este factor, es uno de los propósitos de este estudio, explorar las dificultades generalmente experimentadas por los bancos comerciales y las entidades financieras para dar crédito a los empresarios informales, así como también las percepciones que los microempresarios tienen de las opciones de crédito actualmente disponibles en nuestro país.

•Acceso a crédito: dificultades de los bancos e instituciones financieras

Son frecuentemente mencionados en la literatura los mecanismos formales que excluyen a los microempresarios de escasos recursos del acceso al sistema financiero formal. Dentro de éstos, se puede mencionar:

⇒ El carácter ilegal de la empresa, que impide que muchos microempresarios puedan cumplir con los requisitos formales que les exige un banco o entidad financiera.

⇒ Las disposiciones relativas a las garantías.

⇒ La rentabilidad, que constituye un argumento esgrimido con mucha fuerza por los banqueros para establecer montos mínimos de créditos. Plantean que no resulta viable elevar el volumen de las operaciones crediticias para atender a los microempresarios. Argumentan que los costos son iguales a los que implican los créditos de mayor cuantía y, por consiguiente, en comparación con los de éstos, resultan altos.

⇒ La dificultad que tienen los microempresarios, sobre todo los de más bajo nivel socioeconómico, de mantener depósitos de alguna cuantía, sea en cuenta de ahorro o en cuenta corriente, ya que los ingresos que reciben son rápidamente invertidos en reponer los stocks. Por ello no llegan a satisfacer las exigencias de reciprocidad de los bancos que suelen prestar dinero con la condición explícita de que el cliente maneje su liquidez en el banco (Parra, Mac Lean en Mezzera, 1993).

•Acceso a crédito: las percepciones de los microempresarios

El estudio antes citado de Wormald y Rozas (1996) nos permite dar cuenta de la otra cara de la moneda: las principales razones por las cuales los microempresarios no optan a crédito de instituciones formales. La información recogida sobre este punto indica que el mayor porcentaje de los microempresarios entrevistados, (el 73%) no había postulado nunca a financiamiento a través de bancos, instituciones financieras, agencias estatales (SERCOTEC), familia o amigos. Un 19% declara haber obtenido crédito de varias fuentes. Sólo un 8% declara haber pedido y haber fracasado en obtener un préstamo.

Cuando se les preguntó a los microempresarios porqué no han utilizado sus opciones de crédito, el 73% de los entrevistados presentaron 3 razones primarias: 1. Miedo a tener deudas. 2. No tener necesidad de asistencia financiera. 3. Falta de confianza en su habilidad para obtener el crédito (porque asumen que su pedido será rechazado) Respecto a los principales obstáculos sugeridos por los microempresarios que pidieron un crédito pero no lo obtuvieron, encontramos que los requerimientos de documentación que la pequeña empresa no puede suministrar no era el principal obstáculo, sino la demanda de la institución financiera de un colateral (garantía o aval) para aprobar el crédito.

En suma, los datos obtenidos sugieren que el acceso al crédito para microempresarios es limitado. Esta situación se debe tanto a las dificultades y burocracias impuestas por las entidades financieras, como a la actitud prevaleciente en el sector microempresarial de permanecer fuera del sistema. Esta automarginación parece estar principalmente relacionada con el temor al endeudamiento, el cual puede ser perfectamente racional, a la luz de la situación financiera relativamente precaria que rodea a la mayoría de las actividades microempresariales.

ii) Falta de acceso a capacitación y a programas de asistencia. El acceso a capacitación y a asistencia técnica es relevante para contribuir a mejorar la capacidad de gestión de los microempresarios, ya que la falta de ésta representa uno de los factores por los cuales la microempresa presenta bajos niveles de productividad. Como ya hemos planteado anteriormente, la microempresa se caracteriza por la falta de capacidad gerencial o de gestión. A la mayoría de los microempresarios les faltan habilidades administrativas o contables sobretodo durante la fase de comienzo de sus operaciones. (Wormald y Rozas, 1996) Esto se ve reforzado por la falta de acceso a programas de asistencia en esta materia.

El estudio de Wormald y Rozas (1996) muestra que entre los encuestados pocos empresarios han recibido asistencia técnica o capacitación dentro de los últimos 2 años. Los datos muestran una clara tendencia al aumento de la asistencia y de la capitación a medida que el pequeño negocio crece en cuanto al número de empleados. El 27% de los negocios que tienen entre 5 y 6 empleados reportan algún apoyo técnico o capacitación mientras que solamente 7% de los negocios de una sola persona indican haber tenido una asistencia similar.

Además, hay una gran relación entre el cumplimiento con las leyes y el acceso a capacitación. Cerca del 80% de las microempresas que en los últimos 2 años se han visto beneficiadas con programas de entrenamiento o capacitación cumplen parcial o completamente con las reglas de impuestos.

iii) La informalidad legal de la microempresa. Por último, la falta de integración al sector moderno se expresa, en el sentido legal, como una falta de conocimiento y/o de cumplimiento con las normas que gobiernan sus operaciones. Es evidente a través del estudio de Wormald y Rozas (1996) que en comparación con negocios más grandes la microempresa cumple con las leyes en menor grado. Respecto a las normas y regulaciones que gobiernan las condiciones producción y operación el estudio evidencia que existe en general una falta de conocimiento de la estructura normativa.

En definitiva, una significativa proporción de los microempresarios no ha pagado nunca o no tiene ninguna intención de pagar una licencia de operación u otros impuestos como el IVA o el impuesto a la renta. Esto incrementaría significativamente sus costos comparado con los beneficios ofrecidos por la formalización. Estos costos se refieren -entre otros- a las inversiones necesarias para mejorar sus negocios hasta llegar al nivel requerido para que les sea aprobada la licencia de operación, para tener el tiempo necesario para realizar los procedimientos y para efectuar los pagos periódicos al gobierno. Con respecto al pago de los impuestos la posibilidad de descontar los honorarios del contador requiere haber alcanzado un cierto volumen de ventas.

Finalmente, el estudio muestra la existencia de una conexión entre la regularización y el crecimiento de la microempresa. Por razones de conveniencia, visibilidad, inestabilidad y falta de medios, los negocios por cuenta propia tienden a desarrollarse bajo condiciones informales. Sin embargo, la información sugiere que cuando los establecimientos crecen la mayoría de los microempresarios legalizan su actividad.[2]

[2] El empleo precario -tanto de los trabajadores asalariados como de los trabajadores por cuenta propia- se asocia también a la falta de capacidad de sindicalización y a la consecuente carencia de derecho a negociar colectivamente. Esta forma de precariedad laboral se analizará en la cuarta parte de este estudio, ya que se relaciona con el tema de la exclusión política.

3. Posibles indicadores de exclusión económica

ÁMBITOS DE EXCLUSIÓN	INDICADORES DE EXCLUSIÓN
	TRABAJADORES DEPENDIENTES O ASALARIADOS
Mercado de trabajo	- Desempleo
	- Empleo precario
	* Bajos niveles de ingresos del trabajo (remuneraciones) * Carencia de contrato de trabajo
Mercado de seguros	* Ausencia de afiliación y cotización en el sistema previsional
	* Falta de capacidad de sindicalización y carencia de derecho a negociar colectivamente
	* Inestabilidad del empleo: empleo permanente y no permanente
	TRABAJADORES INDEPENDIENTES INFORMALES
	- Parcialidad del empleo: empleo a tiempo parcial o completo
	- Condiciones de trabajo poco adecuadas: lugar de trabajo y lugar de ventas
Mercado de seguros	- Ausencia de afiliación y cotización en el sistema previsional
	- Falta de capacidad de sindicalización y carencia de derecho a negociar colectivamente
	- Baja productividad de las actividades
	* Número reducido de trabajadores * Capital precario * Bajos niveles de tecnología * Capacidad de gerencial (de gestión limitada)
	- Bajos niveles de ingreso provenientes de la actividad
	- Falta de relación con el sector formal
Mercado de crédito	* Falta de acceso al mercado del crédito * Falta de acceso a capacitación y a programas de asistencia * Informalidad legal de la microempresa

III. LA DIMENSIÓN SOCIOCULTURAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL DE LOS GRUPOS POBRES

En este estudio, quisimos mostrar que los pobres no se ven excluidos solo económicamente, sino que también "socioculturalmente". En su dimensión sociocultural, la exclusión se refiere a los procesos que dificultan o impiden la incorporación y participación de las personas y grupos en el quehacer y en la dinámica de la sociedad, en su calidad de miembros de ésta. De un modo más específico, ella se da en 2 ámbitos básicos: el ámbito social y el ámbito cultural.

La condición de pobreza según los cánones economicistas -que para fines de políticas sociales constituyen un monopolio- consiste en carecer de recursos bajo un cierto estandard. Aunque también se usan otros indicadores, el recurso clave es el ingreso monetario, cuya distribución es segmentada de acuerdo al valor de una canasta básica de alimentos (CEPAL 1991, Katzman 1989). Sin discutir los méritos operacionales de esta definición resulta claro que aquí los pobres son un artefacto estadístico antes que una categoría social. Al referirse a una carencia absoluta, el concepto de pobreza coloca el problema fuera del campo de la acción de las personas y de las relaciones entre grupos.

Frente a esto, el enfoque de exclusión considera la pobreza como un fenómeno originado a partir de relaciones sociales y que por ende, tiene un fuerte componente relacional y cultural que hay que tomar en cuenta en su definición, es decir, el problema de la pobreza no es sólo un problema de carencias.

Entonces, el concepto de pobreza y su medición asume un carácter meramente externo y objetivo que pierde de vista al sujeto y a los actores sociales. El enfoque de exclusión incorpora la dimensión "sociocultural" al análisis de los fenómenos de pobreza. Ayuda a comprender que la pobreza no sólo tiene que ver con un cierto nivel de ingresos.

El concepto de exclusión social al incluir la dimensión "social" en el análisis de la pobreza, pone el acento en la disposición, en la capacidad de enfrentar las dificultades y de aprovechar las oportunidades de los sujetos, es decir, en la forma en que éstos se relacionan y organizan para obtener los recursos necesarios y en la forma en que éstos participan y se integran socialmente.

Por otro lado, el concepto de exclusión, también considera la dimensión "cultural" en el análisis de la pobreza. Dicho de otro modo, considera que la matriz cultural y las dimensiones sicosociales, es decir, los valores vinculados al tipo de relaciones sociales establecidas para obtener los recursos necesarios para el hogar, pueden desempeñar un papel central para la mantención o para la superación de la exclusión.

1. Formas de exclusión social que afectan a los grupos pobres

Respecto al ámbito social, nos hicimos la pregunta por la composición y las características de las redes sociales en las que participan las comunidades pobres, en términos de las entidades que involucran, los recursos (bienes y servicios) que canalizan y la forma de integración social que generan. El análisis de la

composición y características de estas redes nos indicó, niveles de integración o exclusión social. Dentro del ámbito social podemos distinguir 3 niveles de entidades o de relaciones sociales que se diferencian básicamente por su grado de formalidad.

Un primer nivel, se refiere a la relación, precariedad de la relación o ausencia de relación entre individuos e instituciones, como el mercado o las instituciones sociales públicas y privadas. Un segundo nivel, se refiere a la participación, precariedad de la participación o ausencia de participación de las personas en las organizaciones sociales comunitarias (de base) como la junta de vecinos, el club deportivo, los centros de madres, etc.- Un tercer nivel, está referido a la participación, precariedad de la participación o ausencia de participación de las personas en redes sociales primarias, también llamadas redes sociales informales, como la familia, los amigos, los vecinos, la comunidad local, etc.-

En suma, "entidades como la familia, los amigos, los vecinos, las organizaciones comunitarias y las instituciones reducen o amplifican el impacto de los procesos estructurales, a la vez que condicionan la forma en que los individuos logran su integración social" (Espinoza, 1995).

Para conocer la composición y características de las redes sociales en las que participan las comunidades pobres, se hizo una revisión de dos estudios de Vicente Espinoza ("Estructura Social de las Comunidades Urbanas", 1992 y "Redes Sociales y Superación de la Pobreza", 1995), basados en datos empíricos (obtenidos a través de encuestas realizadas en dos poblaciones de Santiago, -Las Villas- en una muestra que representa a unos 80.000 hogares pobres). Las conclusiones de estos estudios se exponen a continuación.

a) Instituciones sociales y organizaciones comunitarias

El acceso a recursos por medio del mercado o las burocracias tiene un grado específico en términos de los recursos que canaliza y limitado en términos de la integración social que genera. (Espinoza, 1992). El mercado y los apoyos institucionales se enfocan sobre recursos específicos: alimento y vestuario en el mercado, alimento y dinero desde las instituciones de beneficencia y educación del gobierno.

Hay marcadas diferencias en las condiciones para el uso de estos 2 principios formales de acceso a recursos (mercado e instituciones sociales). El uso del mercado depende del nivel económico de las familias, dada la pobreza de estos vecindarios su uso es muy limitado. Además, la relación con el mercado es una relación individual y utilitaria que no genera integración social. Con respecto al acceso a instituciones sociales, la clave parece ser un adecuado contacto social. A pesar de una supuesta eficiencia técnica, tanto las instituciones caritativas privadas como la burocracia pública muestran trazas de relaciones paternalistas con sus beneficiarios (Espinoza, 1992). Por lo tanto, se puede concluir que la integración social que genera la relación con las instituciones económicas (mercado) y sociales (públicas y privadas) es limitada.

En definitiva, el uso del mercado y de las instituciones sociales para el acceso a recursos es limitado, provee acceso a recursos específicos y no genera integración social.

Por otro lado, frente a la pregunta por el papel que juegan las organizaciones comunitarias en el acceso a recursos y en la integración de las comunidades pobres, un enfoque propuesto por el PET ponía

énfasis en que las comunidades pobres se integrarían a través de la participación en organizaciones de base. Esta integración operaría a través de una red organizacional y se daría en tres niveles: la subsistencia, la rearticulación política y la solidaridad organizada (Espinoza, 1992).

Frente a esta teoría, Espinoza plantea, que el nivel de análisis más adecuado para evaluar los tres niveles de integración, corresponde más bien a las comunidades que a las organizaciones, ya que su estudio evidencia que la participación en organizaciones formales no es una realidad generalizada en las comunidades pobres.

Espinoza concluye, que las comunidades pobres no se integran en ninguno de los 3 niveles propuestos por el PET a través de prácticas organizacionales. Las organizaciones juegan un papel limitado en la articulación de las poblaciones: ni integran a la comunidad a nivel de sobrevivencia, ni la movilizan políticamente, ni la integran como una economía solidaria; pero esto no hace a las poblaciones sinónimo de desintegración. En lugar de desintegración, el estudio de Espinoza evidencia, que se han producido nuevas pautas de organización social y orientaciones valóricas, una intensa vida comunitaria y activas organizaciones voluntarias. Las poblaciones se integran a nivel comunitario, es decir, a nivel de relaciones primarias.

Si bien, la falta o precariedad de la relación con las instituciones y organizaciones comunitarias no es suficiente como para afirmar la desintegración de las comunidades pobres, debido a que éstas se organizan e integran en torno a los intercambios informales, como veremos a continuación, es necesario considerar, que la falta de relación con estas entidades es efectivamente un indicador de exclusión social en esos niveles, aunque no implique necesariamente la desintegración a nivel comunitario.

b) Redes sociales informales

El estudio de Espinoza evidencia que las familias usan estrategias que son una extensión de las tareas del hogar bajo la forma de red social, a través de la cual se movilizan los bienes y servicios que permiten completar el proceso de consumo. La gente, es el componente central de los intercambios informales en las estrategias de sobrevivencia.

Las prácticas de sobrevivencia económica aparecen fuertemente integradas en relaciones sociales, casi como la columna vertebral de la vida comunitaria. Estos lazos sociales frecuentemente proveen acceso a recursos económicos o ayudan a distribuir estos y operan como mecanismos de protección ante la inseguridad económica (Raczynski y Serrano 1985, Lomnitz 1977). Resulta difícil, por lo tanto, separar la dinámica económica de las relaciones sociales en estas redes de intercambio informal.

En tal sentido, la economía de la sobrevivencia puede entenderse como gestión y manejo de relaciones sociales para ganar acceso a recursos, antes que como organización estratégica de bienes y servicios. La gente permanece aunque los recursos cambien porque la gente es el centro de la vida económica.

El contenido de las estrategias de sobrevivencia puede definirse así como un conjunto estable de relaciones sociales, antes que como los medios utilizados para obtener ciertos bienes o servicios. En la medida que las relaciones sociales son la condición que permite el acceso o circulación de recursos

económicos entre los pobres, la estructura de estas relaciones provee la racionalidad de las estrategias de sobrevivencia. La sobrevivencia, entonces se trata como la red social establecida en el acceso o circulación de recursos.

Las redes sociales establecidas en la organización de la sobrevivencia pueden entenderse, a juicio de Espinoza, como la base de la estructura social de los más pobres. De hecho las estrategias de sobrevivencia de los más pobres involucran una multitud de parientes, amigos, vecinos, compañeros de trabajo, miembros de organizaciones formales, entre otros.

Las redes sociales constituyen un mecanismos de acceso a casi cualquier recurso (ayuda laboral, intercambios monetarios, apoyo al hogar, cuidado de niños, tarea doméstica, construcción). Ciertamente no son el único, pero, como ya planteamos, el acceso a recursos por medio del mercado o las burocracias, o por medio de las organizaciones comunitarias tiene un grado limitado en términos de la integración social que genera y específico en términos de los recursos que canaliza (Espinoza, 1992).

A continuación enunciaremos las principales características de las redes sociales informales de las comunidades pobres que se desprenden de los resultados del estudio de Espinoza:

i) El intercambio económico informal es dominio de los hogares, pero no de un sólo hogar. La unidad básica de integración es una red de hogares que opera en un espacio físico bien definido.

ii) En promedio las redes son pequeñas pero hay una variación notable entre ellas, coincidiendo con un cambio de status económico. Las redes más pequeñas alrededor de 8 personas corresponden a los pobres y las redes más grandes (alrededor de 11 personas) corresponden a quienes están alejados de la situación de pobreza.

iii) Los miembros de redes sociales que participan en los intercambios informales pertenecen principalmente a la misma población. La tremenda proximidad física entre los miembros de un red resalta la importancia del medio ambiente inmediato para la formación de los lazos comunitarios. Los miembros de la red viven en un radio cercano al hogar y que corresponde al espacio de los pasajes contiguos a la vivienda. Estos pasajes constituyen la unidad básica de socialización o el espacio social mínimo en que se establece el intercambio de recursos de subsistencia entre un grupo de familias, siendo el núcleo de la vida social.

iv) El grueso son relaciones de contexto social, si bien una parte significativa de ellas son relaciones de parentesco; la base de estas relaciones de intercambio no está en el parentesco. La mayor parte de los contactos corresponden a personas fuera del hogar. Los resultados son consistentes con la literatura de las estrategias de sobrevivencia en el énfasis de los contextos sociales en la vida económica (Schmink 1984, Dieder 1986, Lomnitz 1977, Roberts 1978). Pero, la distribución de los roles desafía la idea que los intercambios familiares extendidos o el parentesco fueran la base del apoyo económico. Aun considerando los parientes políticos y parientes lejanos, el 62% de los contactos no tienen parentesco alguno con el respondente. De manera que el parentesco no parece central a la circulación de apoyo económico.

v) Son relaciones establecidas hace largo tiempo que implican altos grados de confianza: "*lazos fuertes*". La fuerza es la característica más destacada de los lazos que operan en la economía de la

sobrevivencia. Lazos fuertes amarrados a un territorio son características de la "comunidad salvada" (Wellman). Los antropólogos han resaltado la reciprocidad y la confianza en la regulación de los intercambios informales (Peattie 1970, Lomnitz 1977, Roberts 1978, 1973). La confianza guarda una estrecha relación con las relaciones sociales subyacentes, especialmente con la fuerza de las relaciones. La confianza no florece espontáneamente, sino que requiere tiempo para desarrollar y madurar en la relación entre 2 personas.

En general, podemos decir que las poblaciones están limitadas geográficamente y se corresponden con el modelo de "comunidad salvada", donde la integración está dada por pequeños círculos de fuertes relaciones sociales. Las comunidades chilenas urbanas se caracterizan por el predominio de los lazos fuertes. Los lazos fuertes favorecen la cohesión social de ambientes socialmente homogéneos, por lo que puede decirse que tienden a perpetuar la pobreza (Grannovetter, 1982).

Así, paradojalmente los lazos fuertes no producen integración social como lo plantean los partidarios de la economía de la solidaridad, ya que los lazos fuertes tienden a reducir las relaciones a un pequeño grupo de íntimos. (Grannovetter, 1982). Los lazos fuertes producen una integración comunitaria de pequeños círculos que se sobreponen unos a otros. Pero la fuerte integración de pequeños grupos no va necesariamente junta con la integración global. Los lazos fuertes tienden a producir pequeños grupos muy unidos, pero aislados entre sí.

Además, los lazos fuertes, resultan muy poco eficientes para movilizar recursos escasos, inexistentes en el entorno inmediato. Dicho de otro modo, una mayor fuerza en las relaciones sociales no favorece la extensión de los intercambios, esto en parte por la escasez global de recursos y por las mismas limitaciones que ponen los lazos fuertes a la extensión de los intercambios.

Por el contrario, los lazos sociales débiles están asociados a vínculos con círculos sociales distantes y proveen por tanto acceso a recursos escasos (Grannovetter 1973, Lin 1982). Los lazos débiles son precisamente los que aseguran la integración social a una escala mayor. (Grannovetter, 1973). La integración social requiere de la participación de lazos débiles que tejan una trama de integración, ofreciendo mayor resistencia a la presión externa, pues la información y los recursos pueden circular más rápido y más lejos. Los lazos débiles entre los fuertes toman el control de la integración. Los lazos débiles forman puente entre grupos que de una y otra forma estarían aislados, amplían el número y variedad de los contactos, permiten el acceso a círculos sociales distantes, reciben y circulan información ágilmente, son más tolerantes a la diversidad y más proclives a la innovación (Grannovetter, 1982).

En definitiva, el problema de los más pobres consiste en que el mayor número de los lazos se establece en un círculo más cercano y cerrado de los vecinos y parientes, mientras que un número menor de contactos alcanza a círculos sociales distantes en la ciudad, es decir, con posibilidades socioeconómicas más altas, que podrían proporcionarles más imágenes y posibilidades de integración social que, en definitiva, los podrían conectar a otras dimensiones de la vida social (Espinoza, 1995).

2. Formas de exclusión cultural que afectan a los grupos pobres

Un segundo ámbito de exclusión "sociocultural" abarca los aspectos específicamente culturales. La exclusión como ruptura de ciertas personas o grupos con la cultura dominante de la sociedad, es decir, con las principales pautas normativas y orientaciones valóricas de la sociedad.

a) Identidad social

La exclusión cultural implica la negación del otro en la vida cotidiana, la descalificación de determinados grupos de personas percibidas y tratadas por otros como inferiores. Asociada a la dimensión cultural está, por lo tanto, la evaluación cultural de la identidad, o de las características personales de determinados individuos, tales como su idioma, su etnia, su género, su edad, su religión, su origen geográfico, etc.-. (En este caso específico, se refiere a su condición de pobre) En otras palabras, las identidades asociadas con ciertos atributos son socialmente construidas y los modos en que las identidades de los pobres son construidas son parte de los procesos de exclusión (Gore en Rodgers, 1995:32).

En este sentido, el concepto de pobreza lleva implícita una descalificación hacia los grupos pobres, en la medida, de que ser parte de un grupo definido como pobre, no define un principio de identidad social. Un pobre precisamente consiste en la negación de la identidad: el que nada tiene (Bengoa, 1995).

Debe constatarse que la noción de pobreza alude explícitamente a un estrato social; este estrato, por otra parte, suele ser definido, en último término, a partir de la variable ingresos. Un estrato es una categoría de individuos que pueden ser muy distintos entre sí por muchos respectos, pero que comparten una característica común. Al postularse que esta característica común los hace acreedores de un trato diferencial se proclama un principio de intelección: "no importa si es campesino, obrero, empleado o comerciante; mujer u hombre; negro, blanco, indígena o migrante: "es un pobre", y como tal debe ser tratado.

Que la pobreza sea un estrato es un postulado esencial al concepto de pobreza: sólo si se mantiene una total indiferencia frente a los nexos que ligan a los pobres con otros grupos o sectores de la sociedad puede extraerse a este segmento del sistema de desigualdad y comparárselo con alguna clase de parámetro absoluto (es decir, extra societal).

La noción de mínimo biológico establece justamente esta clase de parámetro absoluto que fundamenta el corte inferior en el continuo de la distribución de los ingresos. Bajo este corte no se habla ya más de sociedad, sino de "pobres". Así, los pobres son una categoría estadísticas antes que una categoría social. Podemos entonces hablar de que existe una discriminación o subvaloración al tildar a estos grupos como "pobres". Asociada a la palabra pobre, la sociedad construye la identidad de una persona peligrosa, desviada, floja, etc. En definitiva, diferente, pero inferior. Así al nombrar a los pobres como "pobres" estamos haciendo una distinción, percibiendo y tratando a estas personas como inferiores.

Por otro lado, la política asistencial de focalización, tiene un carácter estigmatizante. Muchas formas de identificación de grupos de riesgo y la entrega de ciertos beneficios para dichos grupos, pasan

por formas de identificación que llevan a que la representación social de dichos grupos se estigmatice, es decir, se los diferencie e identifique "anormalmente" dentro de la sociedad. Visto así, las instituciones diseñadoras y ejecutoras de políticas sociales, pueden reproducir relaciones desiguales o estar generando involuntariamente otras formas de desventajas que pueden ser formas de exclusión más permanentes e irreversibles, al no considerar los efectos no deseados y dañinos par los grupos a los cuales se desea beneficiar.

No se puede desconocer que todas las acciones de intervención están sometidas a posibles estigmatizaciones de los beneficiarios, en el sentido que son de hecho acciones que diferencian a quienes sufren o no ciertas desventajas dentro de la sociedad. Pero el punto relevante es el que dice relación con las capacidades integradoras o desintegradoras de dichas acciones en el mediano y largo plazo.

Un indicador de exclusión en el ámbito cultural sería, por tanto, esta falta de identidad social que poseen los pobres y la descalificación, discriminación y subvaloración que sufren, proveniente de la forma en que la sociedad construye la identidad de estos grupos, asociándole ciertas características diferenciadoras -comúnmente negativas-; lo que lleva a que la representación social de dichos grupos se estigmatice, es decir, se los diferencie e identifique "anormalmente" dentro de la sociedad.

b) Identidad personal

Muy relacionado con lo anterior, se encuentra también la forma en que cada grupo construye su propia identidad a partir de su situación específica y en relación a los demás grupos de la sociedad. La forma en que un grupo se define a sí mismo puede constituir un obstáculo a la integración social.

En este sentido, la exclusión puede ser una fuerza que viene desde fuera -en la medida en que la sociedad construye la identidad de un grupo surgen procesos de discriminación visibles y más ocultos y se forman determinados grupos de personas más vulnerables que otras-, pero también la exclusión puede ser un proceso que surge desde los mismos individuos en términos de la forma en que éstos construyen su identidad a partir de su situación (de pobreza) y en relación al entorno social que los rodea.

El hecho de que los "lazos fuertes" sean los que predominen en las comunidades pobres, es decir, que el mayor número de las relaciones sociales y económicas se establezcan con personas de la misma condición social, mientras que un número menor de contactos alcanza a círculos sociales distantes en la ciudad, es decir, con posibilidades socioeconómicas más altas, que podrían proporcionarles más imágenes, recursos y posibilidades de integración social que, en definitiva, los podrían conectar a otras dimensiones de la vida social; puede interpretarse como un factor que incide en la forma en la cual los grupos pobres construyen su identidad y se definen a sí mismos en relación a los demás.

En este mismo sentido, Martínez y Palacios (1995) plantean que los efectos de la pobreza se acumulan vital e intergeneracionalmente, generando un círculo vicioso que anula la motivación de movilidad social. La acumulación vital e inter-generacional de la pobreza afectaría la relatividad en la valoración de la propia situación respecto de otros, impidiendo la diferenciación entre el autoreconocimiento de un grupo de pertenencia y la identificación con un grupo de referencia distinto de aquel al que se pertenece; tal diferenciación es la clave de la aspiración y la voluntad de movilidad

ascendente (Martínez y Palacios, 1995). La pobreza tendería a autoreproducirse, porque en ella coincide el grupo de referencia con el grupo de pertenencia, bloqueando el inicio de carreras de movilidad social.

El bloqueo a la movilidad social atribuido a la situación de pobreza no es de naturaleza cuantitativa sino cualitativa. Por otra parte, tal bloqueo no puede concebirse como un bloqueo estructural, sino como una respuesta individual a la situación social. "El postulado es que la vida bajo el límite absoluto de ingresos que estable operativamente la "línea de pobreza" genera a nivel de los individuos una respuesta de desesperanza aprendida respecto a las probabilidades de movilidad social ascendente." Esta explicación individual de la falta de voluntad de movilidad social se complementa con la explicación social del caso: en la medida que los pobres no se relacionan con grupos socioeconómicos más altos que les proporciones imágenes de integración no generan aspiraciones de movilidad social ascendente.

La existencia de una brecha entre la orientación a la movilidad social y la probabilidad efectiva de movilidad, da lugar a una política social del Estado porque la probabilidad de movilidad social depende del grado de igualdad o monopolización en la distribución de las oportunidades: la legitimidad social del orden político radica en facilitar el acceso a oportunidades efectivas de movilidad de parte de quienes se orientan a ella. Desde este punto de vista, la exclusión social estaría dada por la falta de aspiraciones de movilidad social ascendente.

Martínez y Palacios (1995) sostienen que esta falta de orientaciones de movilidad social, solamente podría superarse en la medida que se rompan los obstáculos culturales a la misma. Esto porque, a juicio de Martínez y Palacios, no existe evidencia empírica alguna que respalde la idea de que la orientación hacia la movilidad social encuentre su punto de partida al traspasarse el límite que establece la llamada línea de la pobreza.

Dicho de otro modo, para Martínez y Palacios, el problema está en que cuando la pobreza tiende a autoreproducirse debido a la ausencia de aspiración a autoidentificarse con un grupo de pertenencia distinto a aquel al que se pertenece, frenando la voluntad de movilidad social, se transforma el estrato pobre en un estamento social, haciendo coincidir la situación de pobreza con la cultura de la pobreza (Martínez y Palacios, 1995). Así podría entenderse como excluidos a quienes están "fuera" de relaciones y aspiraciones favorables a la movilidad social. La pobreza es al mismo tiempo una situación y una cultura que tiende a reproducirla.

De este modo la exclusión estaría integrada por quienes establecen relaciones sociales en círculos vecinales y familiares relativamente cerrados, marcados por una subcultura de la sobrevivencia, que no se orienta a iniciar caminos de movilidad social ascendente.

Un indicador de exclusión social, sería por tanto, el no visualizar caminos de movilidad social ascendente y la consecuente falta de aspiración y voluntad de movilidad social, que proviene de la forma en que los pobres construyen su identidad en relación a cómo ellos perciben su situación específica (de pobreza) y en relación al entorno social que los rodea.

c) Cultura

Por último, diferentes autores -Martínez y Palacios (1995), Parker (1995) e Irarrázabal (1995)- plantean la existencia de dos culturas de la pobreza, de dos modelos culturales en la pobreza y de dos tipos de pobres según sus características sicosociales y culturales, respectivamente. Por un lado, existe una cultura, un modelo cultural o un tipo de pobre que tiende a perpetuar y reproducir la pobreza. Por otro lado, existe otra cultura, modelo cultural o tipo de pobre integracionista que genera aspiraciones de movilidad social ascendente.

Lo que se quiere plantear, es que existen pobres que se pueden considerar excluidos culturalmente según los diferentes indicadores o características que definen los diferentes autores para designar a la cultura de la pobreza (Martínez y Palacios), al modelo cultural de la sobrevivenica (Parker) o a los pobres menos habilitados (Irarrázabal) respectivamente. Mientras, existe otro grupo integrado culturalmente, a pesar de sus carencias económicas. Estos últimos son los que según Martínez y Palacios poseen una cultura de la decencia, que según Parker se corresponden con el modelo cultural integrativo y que Irarrázabal llama los pobres habilitados.

No se pretende discutir en este punto la veracidad y correspondencia de estas afirmaciones con la realidad. Sólo se quiere poner en evidencia que existen estudios que visualizan, desde los aspectos culturales y sicosociales 2 tipos de pobres, lo que nos permite distinguir pobres culturalmente integrados a la sociedad y pobres culturalmente excluidos de la sociedad, lo que a su vez, plantea consecuencias para la política social.

3. Posibles indicadores de exclusión sociocultural

ÁMBITOS DE EXCLUSION	NIVELES DE EXCLUSIÓN	INDICADORES DE EXCLUSIÓN
Ámbito Social	**Instituciones sociales**	- Relación limitada y específica
	Organizaciones comunitarias	- Falta de participación
	Redes sociales informales	- Predominio de "lazos fuertes"
Ámbito Cultural	**Identidad social**	- Falta de identidad social - Descalificación - Discriminación - Subvaloración - Estigmatización
	Identidad personal	-No visualizar caminos de movilidad social ascendente y la consecuente falta de aspiración y voluntad de movilidad social
	C ultura	- Cultura de sobrevivencia - Modelo cultural de sobrevivencia - Pobres no habilitados

IV. LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA EXCLUSIÓN DE LOS GRUPOS POBRES

En términos generales, en su dimensión política, la exclusión social está vinculada al tema de la ciudadanía, hace referencia a los factores y procesos que generan desigualdad de derechos entre los miembros de una sociedad, es decir, cuando las personas carecen de derechos que les permiten ejercer su libertad, "su derecho a tener derechos" y a participar en la toma de decisiones (Clert, 1995 y De los Ríos, 1995).

El principio básico que hay tras del concepto de ciudadano, es el principio de la igualdad. La condición de ciudadano establece la igualdad de los miembros de una nación (Bottomore y Marshall, 1992). La ciudadanía hace referencia a la igualdad, en términos de derechos y deberes, de aquellos que comparten dicha categoría; es decir, la ciudadanía corresponde a un status que involucra el acceso a varios derechos y poderes (Lipset en Marshall, 1965).

Esta igualdad hace referencia a la participación igualitaria de los individuos en tres niveles de derechos o -en otras palabras- la participación de tres componentes distintos del status de ciudadano: los derechos civiles, los derechos políticos y ciertos derechos sociales básicos referidos a la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social, pues éstos son el fundamento de la igualdad de oportunidades (OIT, "La Exclusión Social en América Latina", 1995).

a) Los derechos civiles son todos aquellos que se requieren para asegurar la libertad individual de las personas: libertad de la persona, libertad de palabra, libertad de credo, derecho a propiedad y derecho a justicia o igualdad ante la ley. Este último derecho es de especial relevancia dentro de la constitución de ciudadanía, en la medida que reconoce a los miembros de la sociedad el tener derechos. Básicamente se refiere al derecho igualitario a tener derechos y a hacerlos valer. Este derecho elemental adquiere suma importancia, porque abre todas las puertas para la incorporación de las otras dimensiones del status de ciudadano. El acceso a la justicia involucra la posibilidad de hacer efectivos todos los otros derechos ciudadanos (Bottomore en Bottomore y Marshall, 1992).

b) Los derechos políticos son aquellos derechos que se relacionan con la participación en la toma de decisiones de la sociedad y en el ejercicio del poder político dentro de un Estado. Esta participación puede implicar el ser miembro de alguna institución -con una envestidura con autoridad política- o simplemente el ser elector de los miembros de tal institución. Así, involucra derechos tales como el derecho a voto, a participar del gobierno local o parlamento, etc.- Además, en este nivel de derechos, entra en consideración no sólo el tema de la participación en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder político, sino también el tema de la representación sociopolítica de ciertos grupos de la sociedad.

c) El tercer elemento en la condición de ciudadano, lo constituyen los derechos sociales. Ellos incluyen el rango total de derechos que va desde un módico bienestar material, hasta el derecho a participar por completo de la herencia social y a vivir la vida de un civilizado, de acuerdo a los estándares prevalecientes en cada sociedad. De un modo más acotado, se puede definir como el acceso a beneficios o derechos sociales básicos tales como: la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social, pues éstos son el fundamento de la igualdad de oportunidades.

Antes de pasar al análisis de las principales formas de exclusión política relacionadas con estos 3 tipos de derechos, es importante considerar, que la exclusión política resulta no sólo de la carencia de derechos formales, sino también de la falta de condiciones o garantías para ejercerlos. Uno de los problemas recurrentes en América Latina lo constituye el divorcio entre derechos formales y reales.

"La categoría de ciudadano es una condición del actor social que sólo puede surgir y desarrollarse a partir del despliegue y generalización de la ley escrita en las naciones europeas. La racionalización de la ley escrita permite su universalidad dentro del territorio y su imparcialidad e impersonalidad en relación a los individuos a los que se aplica; ambos elementos constituyen la base y garantía de la posterior incorporación y ampliación de los derechos ciudadanos (sustentados en el principio de igualdad) en todas las categorías de derechos antes mencionadas: civil, política y social" (Barros, 1995:22).

Considerando que el status de ciudadano (y su principio de igualdad) sólo puede generarse a partir de la consolidación de la ley escrita como forma de regulación del Estado y la sociedad -que se aplica a través de las cortes-, es posible afirmar que a partir de este hecho es que los miembros de la

sociedad comienzan a tener derechos y, por lo tanto, pueden incorporar mayores dimensiones de ellos dentro del principio de igualdad que la ciudadanía propugna.

Bajo esta perspectiva -y en un intento por buscar formas básicas de exclusión de la ciudadanía- se puede afirmar que un aspecto primario que posibilita la inclusión de las personas a la categoría de ciudadano, es su pertenencia o compatibilidad de conocimientos con la cultura escrita. Con este parámetro, pueden ser consideradas como excluidas aquellas personas que se mueven bajo las coordenadas del texto o de la cultura escrita. Es decir, todas aquellas personas que se mantienen en niveles de escolaridad muy bajos -uno o dos años de educación formal (analfabetismo virtual)- o aquellos miembros de la sociedad que definitivamente son analfabetos, están excluidos de la posibilidad de igualdad en términos de ciudadanía.

En Chile la tasa de analfabetismo ha ido disminuyendo desde un 7,8% en 1985 a un 5,7% en 1990 (porcentaje de población analfabeta de 15 años y más, UNESCO). Pero, es evidente que el 5,7% de la población no se encuentra en condiciones de igualdad para acceder a la ciudadanía plena.

Esta forma de exclusión ciudadana puede entenderse en la medida que reconocemos que tales personas no poseen las herramientas básicas para entender sus derechos y, por lo tanto, tampoco tienen el manejo de la libertad suficiente como para hacerlos valer. En definitiva, a pesar de que formalmente se los considera ciudadanos, en realidad no pueden ejercer su condición mínima de tener derechos, ya que éstos se encuentran en una categoría escrita que les es completamente ajena e inaccesible en la realidad.

1. Formas de exclusión política relacionadas con los derechos civiles

a) Falta de acceso a la justicia

El estudio de Barros y Correa sobre Marginalidad y Justicia, realizado en base a una encuesta sobre la percepción de los pobres en relación al tema, en sus primeras páginas presenta una de las conclusiones centrales al respecto afirmando que los resultados "parecen indicar que en alguna proporción la marginalidad de la Justicia está constituida más por una falta de acceso físico a los abogados y tribunales, por una percepción de que el sistema resulta discriminatorio contra los pobres, lejano e incomprensible" (Barros y Correa, 1993: 11).

Esto nos demuestra cómo, desde el punto de vista de los individuos, las condiciones socioeconómicas asignan una posición de excluidos en relación al acceso igualitario al Sistema Judicial y sus funcionarios. A continuación se presentan algunos elementos de la evidencia empírica obtenida al respecto por Barros y Correa (1993).

En relación a la opinión espontánea de los entrevistados acerca de la Justicia en Chile, un 82,2% expresó una opinión negativa. Dentro de este grupo un 35% de los entrevistados hacía alusiones a su funcionamiento, planteando su visión negativa en relación a la lentitud (excesiva burocracia) o su ineficiencia (aclarando delitos, dándoles solución y garantizando la seguridad). Por su parte, un 18,9% de las personas que se expresaron negativamente, manifestó su visión negativa ligada a una percepción

de la Justicia como discriminatoria, es decir, que no es pareja, que siempre favorece y desfavorece a determinados sectores sociales y que trata en forma distinta a los que acceden a ella. Por su parte, un 16% la consideró definitivamente arbitraria (en términos de procedimientos y sentencias).

Es muy notoria la percepción discriminatoria de la Justicia chilena, cuando se pregunta a los encuestados acerca de la veracidad o falsedad de ciertas afirmaciones. En relación a la afirmación que en Chile la Justicia es igual para todos, sólo un 12,1% estuvo de acuerdo en que era verdad. Mientras que afirmaciones como que en la Justicia chilena todo se arregla con plata o que la Justicia en Chile se divide en una para los ricos y otra para los pobres, la gran mayoría de los entrevistados las consideraron verdaderas (86,5% y 88,7% respectivamente). Estas cifras no dejan duda alguna respecto a la visión que los pobres tienen en relación a la absoluta negación del principio de igualdad a la Justicia, la que constituye la puerta a la conformación del ciudadano.

En relación a las personas que tienen opiniones negativas sobre los jueces (casi un 38% de la muestra) el 32,2% plantea que éstos son corruptos o manejables por dinero. Y con respecto a la veracidad o falsedad de afirmaciones en relación a ellos, el 63,5% del total de entrevistados consideró verdadero que los jueces se portan de un modo con los ricos y de otro con los pobres.

b) Falta de acceso a abogados

Con respecto a los abogados, casi un 45% de los entrevistados presentó una opinión espontánea negativa de ellos. De este grupo de personas, el 66,7% los calificó negativamente por ser "plateros" o muy costosos. En relación a las afirmaciones acerca de estos profesionales, el 87,8% del total de los entrevistados estuvo de acuerdo con que eran demasiado caros, un 89% con que ayudan en la medida que uno les pague más y 77,8% con que tramitan para sacarle más plata a la gente. Mientras sólo un 17,4% de las personas entrevistadas estuvo de acuerdo en que los abogados se preocupan más por defender a la gente que por ganar plata.

En esta misma encuesta se descubrió que la mayoría de las personas no creen poder conseguir un abogado gratis o no saben como hacerlo (49,2% y un 8,1% respectivamente). Por su parte, dentro del grupo de encuestados que si cree poder conseguir atención profesional jurídica gratuita, el 42,1% no la considera óptima (respondiendo que ella es regular o mala). Tal como plantean los investigadores "si se agrupa el conjunto de encuestados que no cree poder o no sabe conseguir un abogado gratis con el conjunto de los que creen poder conseguirlo, pero tildan de regular o mala la atención gratuita, resulta que el 75% de los encuestados percibió problemáticamente sus posibilidades de acceso gratis a los abogados" (Barros y Correa, 1993:43).

Si la opiniones negativas (y sus temáticas) acerca de los abogados se vinculan a la opinión de la mayoría de las personas de la muestra "de no poder o no saber conseguir gratis un abogado y la opinión, bastante frecuente entre quienes creen tener acceso gratis a un abogado, de que la atención gratuita no es buena, reitérase lo problemático que resulta el acceso a estos profesionales para quienes tienen bajos ingresos" (Barros y Correa, 1993: 47-48).

c) Falta de acceso a información

Otra importante fuente de conflicto en el acceso a la Justicia, que repercute negativamente en la igualdad de posibilidades de acceso a ella, lo constituyen los problemas de información en relación a su funcionamiento y a los derechos y deberes de los individuos en tanto miembros de la sociedad. Con respecto al conocimiento sobre sus derechos y sobre algunos mecanismos de funcionamiento del Sistema Judicial, en el estudio de Barros y Correa, la mayoría de los entrevistados consideró que no los sabe óptimamente (o bien los conoce poco, o definitivamente no los conoce). El problema de la información tiene básicamente dos orígenes, el mal funcionamiento del propio sistema para otorgarla, o las dificultades de los individuos para acceder a ella. Sin duda que ellos operan de manera articulada, estableciendo cadenas de causalidad o potenciándose mutuamente (Barros, 1995).

El principal de ellos puede constituir la falta de interés y preocupación -por parte de los funcionarios y directivos del Sistema Judicial y de los organismos asociados- de informar a la población acerca de sus derechos y de la forma en que pueden hacerlos valer. Esto quiere decir que no existe información para que los miembros de la sociedad conozcan el funcionamiento del Sistema Judicial y las dimensiones en la que los involucra, ello claramente tiene algún efecto sobre las posibilidades que tengan los individuos de acceder a la Justicia y a los derechos que les corresponden. También pueden existir dificultades con la información misma, es decir, que la información que entrega el sistema acerca de sus normas y funcionamiento es de mala calidad o incompleta, es poco imprecisa o bien es poco clara. Por otra parte, puede ocurrir que, si bien existe la preocupación por informar y la información que se entrega es adecuada (en términos de claridad, precisión y cantidad), la difusión de ésta no sea la correcta y, por lo tanto, no llegue a la población que la requiere. De ocurrir esta situación, el intento por informar tampoco estaría favoreciendo realmente el acceso al Sistema Judicial y a sus derechos por parte de los miembros de la sociedad.

Si analizamos los problemas de acceso a la información que se originan en las dificultades de los propios individuos veremos que éstos se producen porque los individuos son analfabetos o poseen muy baja escolaridad, debido a lo cual no pueden acceder a la información del sistema (en el caso que sea escrita) o no pueden entenderla (por su complejidad) y, por lo tanto, no pueden asimilarla y utilizarla en su beneficio.

En el estudio acerca de marginalidad y pobreza de Barros y Correa (1993), se pregunta a los entrevistados acerca de su autopercepción del conocimiento que tienen de sus derechos. Al observar el cuadro número 1 se constata que la autopercepción del conocimiento de los derechos está fuertemente ligada al nivel educacional de los entrevistados. Entre los entrevistados sin educación formal, la mayoría definitivamente considera que no conoce sus derechos, mientras que la autoevaluación del conocimiento de ellos va aumentando con el nivel educacional de los encuestados.

Cuadro 15

CONOCIMIENTO DE SUS DERECHOS EN RELACIÓN A LA JUSTICIA SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN FORMAL DEL ENCUESTADO
(en porcentajes)

Conocimiento de los derechos	Muy bien	Poco	No	No sabe
Sin educación	12.3	34.2	53.5	-
Básica incompleta	12.4	54.8	32.1	0.3
Básica completa	8.3	59.8	31.7	0.2
Media incompleta	10.4	65.8	23.2	0.6
Media completa	10.8	65.7	23	0.5
Técnica profesional	16.9	64.6	18.8	-
Otros	19	63.8	15.2	2.1

Fuente: Barros y Correa, 1993.

2. Formas de exclusión política relacionadas con los derechos políticos

a) Derecho a voto

Actualmente en Chile, al igual que en la mayoría de los países del mundo, el problema más básico de exclusión social relacionado con el ejercicio de los derechos políticos ya se ha superado: *"el voto universal"*. En términos electorales, el dilema de la participación en la toma de decisiones ya se ha dejado atrás: votan las mujeres, los analfabetos, los jóvenes, los pobres etc.

Sin embargo, no es posible afirmar que no existe exclusión social en el ámbito del ejercicio del poder, ya que los derechos políticos incluyen muchas más dimensiones que las meramente electorales. Bajo esta perspectiva, el conflicto que se presenta ahora en el campo político, es el de cómo asegurar y proteger la igualdad de condiciones en que estos otros derechos políticos se pueden ejercer por todos los miembros del cuerpo social. Para responder a esta duda se analizarán las posibles formas de exclusión de derechos políticos, a partir de lo cual se puede dilucidar cómo superarlas definitivamente, logrando con ello la inclusión social al menos en esta dimensión de la ciudadanía.

b) Falta de acceso a información

Una de las modalidades básicas y primeras de negación del ejercicio de los derechos políticos, se relaciona con el escaso manejo de información que tienen las personas acerca del funcionamiento del sistema político. Si las personas no cuentan con la información básica acerca del desempeño del sistema político y de sus derechos específicos en este campo, no podrán entender cómo funciona éste y, por tanto, difícilmente podrán ejercer sus derechos como potenciales ciudadanos.

Tal como se mencionó en relación a los problemas de información de los derechos civiles, este conflicto puede tener su origen tanto en los miembros de la sociedad como en el propio sistema político y sus instituciones asociadas (parlamento, municipios, juntas de vecinos, etc.) Sin embargo, con independencia del origen de la situación, es evidente que las personas probablemente no sabrán cómo ejercer sus derechos si es que no los conocen, ni saben acerca del funcionamiento de los mecanismos y normas del sistema.

Por otro lado, también en relación a problemas de información, otra fuente de exclusión del ejercicio de los derechos políticos lo constituye el no manejar la información completa sobre lo que ocurre realmente en el ámbito político. Debido a problemas de control del poder y manejo político, muchas veces no se revelan a la luz pública todos los aspectos y acciones del mundo de la política. Por esta razón, aquellas personas ajenas por completo a la elites políticas que manejan la institucionalidad del país, deben tomar sus decisiones (y ejercer sus derechos políticos) sin manejar la debida y completa información y, muchas veces, sin siquiera saber que no lo hacen. Esto demuestra el enorme límite que hay para que un miembro común de la sociedad (es decir, que no posee cargos de poder) tenga la posibilidad efectiva de ejercer influencia real en la toma de decisiones.

Por otra parte -y relacionando el tema del manejo de información y la capacidad de participar a través del detentar cargos públicos-, aquellas personas que no manejan toda la información de acuerdo a la situación antes mencionada, no podrán nunca detentar cargo político por la brecha de conocimiento con aquellos que actualmente los detentan y si manejan la información completa y real de lo que sucede. Esto pone de relieve el tema de la factibilidad de que cualquier miembro de la sociedad pueda realmente actualizar su derecho político del ejercicio del poder por medio de alguna envestidura especial, frente a la constitución de una elite política cerrada que maneja cada vez más información y que, por lo tanto, va ahondando la brecha que la separa de los miembros comunes del sistema social.

c) Falta de acceso a detentar cargos públicos

Tal como se esbozó anteriormente, la posibilidad real que tienen cualquier potencial ciudadano de ejercer el derecho de participar en la toma de decisiones de un país a través del desempeño de ciertos cargos públicos, resulta bastante conflictiva. En primer lugar, porque se necesita un cierto nivel de conocimientos que superan bastante los básicos de las escuelas. Así, el nivel educacional constituye un primer escollo o barrera frente a las posibilidades de ejercer cargos públicos (tanto en las posibilidades absolutas que tenga la persona de poder hacerlo, como en términos relativos, es decir, en relación a sus potenciales competidores).

Por otra parte, está el problema de los recursos tanto sociales como económicos. Actualmente la forma de obtener cargos públicos es a través de elecciones o mediante una designación en ciertos cargos por parte de aquellos que si han sido elegidos por el electorado. Actualmente en Chile, las importantes sumas que entran en juego no pueden obtenerse sino a través de particulares o del apoyo de los partidos políticos. Por lo tanto, la carencia o falta de acceso a tales recursos constituye una importante fuente de exclusión del ejercicio de los derechos políticos. Además, para poder ser designado en un cargo determinado, hay que contar con contactos importantes a nivel de elites políticas; aquellas personas que no cuentan con tales redes, por más que posean la inteligencia y conocimientos necesarios como para desempeñar determinados cargos, no podrán hacerlo. Por lo tanto, los recursos sociales constituyen otra importante fuente de inclusión al sistema.

En definitiva, si no se cuenta con el nivel educacional y con los recursos sociales y económicos adecuados, es prácticamente imposible que alguien llegue a detentar cierto cargo público en el cual se tomen las decisiones del país. Bajo esta perspectiva, la igualdad en la posibilidad de ejercer ciertos derechos políticos es completamente nula. Estos elementos, articulados con el problema de la conformación de una clase política cerrada, relativizan completamente el ideario de igualdad que presenta la categoría de ciudadano en este ámbito de derechos. La exclusión de los derechos políticos afecta especialmente a los sectores más pobres. Las carencias materiales los mantienen en una situación de inseguridad y les impiden tener las mismas oportunidades -de acceso a información, a educación, a recursos económicos y a contactos sociales que los demás ciudadanos-, que les permitan detentar cierto cargo público en el cual se tomen las decisiones del país.

d) Falta de representación sociopolítica

La representación sociopolítica de los más pobres también resulta más difícil. Sus organizaciones permanecen generalmente localizadas y dispersas, como es el caso del campesino parcelero y de los sectores marginales urbanos. Esta situación los hace vulnerables a la manipulación clientelista. Los más pobres no son ciudadanos plenos. No tienen capacidad de ejercer los derechos que le reconoce la normativa positiva. Al no tener canales propios de representación, estos pobres tienen que buscar a quien los represente. Se dirigen hacia los líderes populistas que acogen parte de sus demandas en cambio de un apoyo político (OIT, "La exclusión Social en América Latina", 1995).

Por otro lado, la realidad evidencia que la precariedad laboral y el bajo nivel de salarios, si bien provienen de la segmentación del mercado del trabajo y de procesos de informalización, son reforzados por la falta de organización y de representación de los trabajadores afectados. La falta de organización y de representación de muchos trabajadores asalariados o por cuenta propia (microempresarios), cuya actividad se desempeña en sectores precarios, informales o semi-informales del mercado laboral, les impide tener derecho a tener derechos. Estos aspectos de la exclusión política y su relación con la exclusión económica adquieren cada vez más relevancia, ya que los últimos años en Chile han sido marcados por el descenso del empleo estable en las industrias tradicionales, y de hecho, con crecientes dificultades de organización por los trabajadores (Clert, 1995).

Las políticas gubernamentales aplicadas en las últimas 2 décadas han contribuido a extender la masa de la población que no cuenta con canales de representación y de negociación. Los interlocutores clásicos -los empresarios, los sindicatos y el gobierno- siguen siendo decisivos. Sin embargo, los sindicatos han sido afectados por un conjunto de factores y en muchos casos se encuentran marginalizados. Asimismo, es complicado para ellos representar al conjunto del mundo del trabajo. Los trabajadores inestables e informales requieren nuevas modalidades de representación, tanto al interior de las estructuras sindicales existentes, como en organizaciones complementarias. Las asociaciones territoriales, por su parte, asumen un rol preponderante en la representación de los pobres y deben ser tomadas en cuenta para la representación de estos sectores en diferentes aspectos y niveles (OIT, "La Exclusión Social en América Latina", 1995).

En general, los canales de representación de la población menos favorecida no pueden ser abiertos sólo mediante sus propias fuerzas, sino que requieren también del impulso y respaldo de los poderes públicos y de las instituciones existentes. Los partidos políticos y el Estado deben incorporar

formas de consulta popular, más allá de la elección de los líderes y gobernantes. Ellos deben someter previamente sus iniciativas a la opinión de los interesados, en lo que atañe a la normativa legal particularmente.

3. Formas de exclusión política relacionadas con los derechos sociales

Los derechos sociales son relevantes en la condición de ciudadano porque se constituyen en el fundamento de la igualdad de oportunidades para poder ejercer dicha condición. Si se recoge la concepción griega de política, se entiende que para que los ciudadanos pudieran participar en los asuntos del mundo, debían tener un sitio que propiamente les perteneciera (casa). Además, para poder participar en las actividades de la "polis" debían tener satisfechas sus necesidades. Es por esto que la mujer y el esclavo, que estaban ligados al ámbito de la vida privada, de la necesidad y de la labor para satisfacer las necesidades; no formaban parte de la esfera pública que era el espacio donde se ejercía la libertad y se desplegaba la acción. Por otra parte, en la esfera pública, de la política, se desplegaba el sujeto y, por lo tanto, sólo accedían a él los individuos educados (Arendt, 1991).

Con esto, no queremos decir que los pobres no puedan o no deban participar de la vida pública, sino sólo plantear que ellos, por no tener sus necesidades básicas satisfechas poseen menos libertad para participar en la esfera pública. Al usar la palabra libertad, nos estamos refiriendo a falta de determinación. A nuestro juicio, una persona que no puede satisfacer sus necesidades básicas, es menos libre y se encuentra más determinada por factores materiales, que una persona que tiene sus necesidades materiales totalmente cubiertas. En este sentido, los servicios sociales aparecen como un derecho de los individuos, ya que son el fundamento de la igualdad de oportunidades para ejercer con libertad la condición de ciudadano. De este modo, podemos considerar a los pobres como excluidos de la condición plena de ciudadanos en la medida en que no se encuentran en igualdad de condiciones para el desempeño en la esfera pública.

Dentro de los derechos sociales consideraremos aquéllos que satisfacen las necesidades básicas y permiten participar física, sicológica y cognitivamente en las acciones públicas: educación, vivienda e infraestructura básica, salud y seguridad social.

a) Falta de acceso a servicios sociales de calidad

Para que las personas se encuentren en igualdad de condiciones para participar en la esfera pública, los servicios sociales básicos deben ser considerados no sólo una necesidad sino un "derecho" de todos los individuos. A pesar, de que esta es la concepción que está detrás de las conformación de los Estados de Bienestar, -tanto en los países desarrollados como en América Latina-, éste ha presentado problemas para otorgar estos servicios a toda la población de forma igualitaria.

Las políticas universales se orientan a asegurar el acceso de toda la población a los bienes y servicios sociales básicos. De hecho, en Chile, el 90% de los niños de educación básica asiste a establecimientos educacionales subvencionados por el Estado, el 70% de la población accede al sistema público de salud y la inmensa mayoría de los pensionados están adscritos al sistema estatal.

El gobierno ha mantenido un rol central en la política social, pero ha dejado de ser el agente exclusivo en su financiamiento, ejecución y en la provisión directa de los servicios. En cuanto al financiamiento, tanto en salud como en educación existen mecanismos de copago. La ejecución y producción de los servicios es al menos en parte privada a través de la ISAPRE en el campo de la salud, las escuelas particulares en educación y los sistemas de subsidio para la vivienda generan una oferta del sector privado para estratos de menores recursos. La provisión directa de servicios, incluso en el caso de los beneficiarios del sistema público, es parcialmente realizada por agentes privados, como ocurre en el sistema de salud público de FONASA.

El problema con los servicios sociales básicos se resume básicamente en la desigualdad de acceso a un servicio de buena calidad. Si los servicios que se otorgan son de mala calidad, sin duda que no se resguarda el principio de igualdad que impulsa la ciudadanía entre los miembros de la sociedad, ya que implica una exclusión en relación a lo que se considera como estándar adecuado dentro de cada grupo social. Dicho de otro modo, el problema con los servicios sociales básicos se resume básicamente en la desigualdad de acceso a lo privado y lo público. Las personas con más ingresos pueden optar a servicios sociales privados que son más costosos, pero, por lo mismo, de mejor calidad. Si bien, el Estado asegura servicios sociales básicos para todos (o casi todos), los que pueden acceder a servicios privados se ven favorecidos por una mejor calidad del servicio, por lo cual se encuentran en una posición ventajosa en relación a las personas que sólo pueden acceder a servicios públicos.

b) Falta de acceso a información y conflictos con la burocracia

A pesar de que la oferta de servicios públicos del Estado es bastante alta, muchas veces la gente no accede a ellos por falta de información o porque no conoce los mecanismos burocráticos para hacerse merecedor del beneficio. La falta de información constituye una de las principales fuentes de exclusión social. Su carencia y los problemas de acceso a ella, pueden deberse a elementos pertinentes a las entidades que otorgan el servicio o también a problemas particulares de los individuos que requieren de ellos.

Si las instituciones encargadas de proveer los servicios y beneficios sociales, no informan acerca de los componentes específicos de tales servicios, los beneficiarios que pueden acceder a ellos y los mecanismos para hacerlo, es muy probable que las personas que podrían verse beneficiadas no ejercerán sus derechos sociales por desconocimiento. Esta situación conflictiva también se produce cuando se entrega la información antes nombrada, pero ésta es deficiente en calidad (claridad, cantidad y precisión) o su distribución es mala y, por lo tanto, no llega a todo el público que debiera llegar. Por otra parte, muchas veces la información se entrega y es de buena calidad, pero los potenciales beneficiarios no pueden acceder a ella por limitantes de tipo educacional (analfabetismo, baja escolaridad) que les hacen imposible entenderla y procesarla como para ejercer sus derechos.

El aparato burocrático y su complejidad es otro posible factor de exclusión social en cuanto a que para acceder a beneficios o servicios públicos se deben realizar una serie de trámites complejos. En general, a pesar del intento modernizador que se está llevando a cabo en Chile, los trámites institucionales para hacer efectivo el acceso y la recepción de ciertos beneficios estatales, exige una cantidad de trámites no despreciable. Este elemento puede ser, en algunas ocasiones, una importante barrera que origina exclusión; esta probabilidad aumenta cuando se presenta estrechamente vinculado a

los problemas relacionados con la información que otorga el sistema y al problema del bajo nivel educacional de los potenciales beneficiarios.

Si aquellas personas que desean acceder a determinados beneficios sociales no tienen algún grado de dominio del aparataje burocrático, difícilmente podrán ejercer los derechos sociales que les corresponden -en igualdad de condiciones- en tanto miembros de la sociedad. Este dominio básico acerca del funcionamiento de la Administración involucra conocimientos acerca de los beneficios y servicios que se otorgan y a los cuales pueden acceder, de las instituciones específicas a las cuales acudir, de los mecanismos fijados para hacerlo y los trámites exactos para lograrlo.

En relación con todo lo que son los trámites burocráticos para lograr recibir ciertos beneficios y servicios sociales, éstos -muchas veces- determinan ciertos requisitos que las personas deben cumplir como precondición de ellos (lugar de residencia, certificado de cesantía, cuentas de arriendo, determinados ahorros, etc.). El no cumplimiento de tales requisitos puede transformarse en una limitante para el acceso a los beneficios propios de los derechos sociales de los potenciales ciudadanos. En este caso, los requerimientos de los trámites burocráticos se transforman en una traba para obtener los beneficios y, por ello, terminan desarrollando formas de exclusión en relación a ellos.

4. Posibles indicadores de exclusión política

ÁMBITOS DE EXCLUSIÓN	NIVELES DE EXCLUSIÓN	INDICADORES DE EXCLUSIÓN
Derechos civiles	Acceso a información	- Falta de preocupación por informar acerca de los derechos y del funcionamiento del sistema judicial - Mala calidad de la información que entrega el sistema judicial (poco clara, imprecisa) - Mala difusión de la información - Analfabetismo - Bajos niveles de escolaridad
	Acceso a justicia	- Falta de igualdad y discriminación frente a la justicia - Lentitud e ineficiencia del funcionamiento sistema judicial - Discriminación por parte de los jueces
	Acceso a abogados	- Falta de recursos para pagar un abogado - Falta de información para conseguir un abogado gratis - Mala atención gratuita de los abogados
Derechos políticos	Derecho a voto	- Voto universal
	Acceso a información	- Falta de información acerca del funcionamiento del sistema político - Falta de información acerca los derechos en este campo - Falta de información sobre lo que ocurre en el ámbito político
	Acceso a cargos políticos	- Falta de nivel de conocimiento y educacional más que básico - Falta de contactos y redes sociales a nivel de elites políticas - Falta de recursos económico para financiar de campañas políticas
	Representación sociopolítica	- Falta de representación sociopolítica, de capacidad de sindicalización y de negociación
Derechos sociales básicos	Acceso a servicios de calidad	- Mala calidad de los servicios sociales que otorga el Estado
	acceso a información y a la burocracia	- Falta de información - Complejidad de la burocracia - Analfabetismo - Bajos niveles de escolaridad

CONCLUSIONES

Concluimos este estudios realizando un análisis de las implicancias del uso del concepto de exclusión social para la política social. Este análisis se llevará a cabo mostrando las diferencias de orientación (diseño e implementación) de la política social, que provienen de entender pobreza y regirse en la intervención a partir del concepto de pobreza y del concepto de exclusión social, respectivamente. Es decir, analizaremos las formas en que siguiendo la conceptualización de pobreza hecha por ambos enfoques debería diseñarse e implementarse la política social. Las desventajas del concepto de pobreza se reflejan en lo que se ha llamado la política social focalizada.

La focalización es un concepto selectivo que se asocia con beneficiarios seleccionados según un criterio de pobreza, pues está dirigida únicamente a la población que se encuentra por debajo de cierto umbral de pobreza o riego social. El Gobierno Militar adoptó la propuesta de focalizar y elaboró la ficha CAS para identificar a la población en extrema pobreza y, así sean ellos los beneficiarios de la "red social" y de los programas sociales.

El concepto de focalización, olvida que los hogares están inmersos en un entorno con relaciones sociales, organizaciones, iniciativas y potencialidades. Así, para la política social focalizada que no considera el entorno social al momento de la intervención, parece adecuado que éstas se piensen y se definan desde el Estado. El hecho de que las políticas sociales se implementen desde el Estado, con escasa participación de los beneficiarios, implica el hecho de objetivar al sujeto beneficiario, es decir, de no concebirlo como un actor social capaz de intervenir en el diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales. Esto, porque el concepto de pobreza que está detrás de la focalización, al poner el énfasis en las carencias de los individuos, no considera las potencialidades de los sujetos para salir de la situación de pobreza que los aqueja.

Por lo tanto, la orientación de las políticas sociales focalizadas tiene un carácter asistencialista. El sentido asistencial, se basa en una relación paternal entre el Estado y los ciudadanos. Esto genera 2 consecuencias importantes. En primer lugar, los beneficios sociales pasan a ser donaciones a los que los usuarios se enfrentan sin ninguna exigencia. En segundo lugar, la relación paternalista potencia la generación de círculos permanentes de dependencia entre el Estado y los segmentos que consumen sus beneficios. En este sentido, una acción asistencial puede inhibir iniciativas y habilidades para la superación de las precariedades individuales o colectivas.

Es decir, "la red social" que se desarrolla para beneficiar a los extremadamente pobres actúa sobre los déficit pero no apoya las potencialidades de estos sectores ni las iniciativas que nacen de ellos, por el contrario se ha detectado que la aplicación de la red social y su focalización en los más pobres entre los pobres tiende a anular estas iniciativas. El peligro es crear un contingente de personas permanentemente dependientes y asistidas por el Estado. Desde los pobres la focalización aplicada a través de la ficha CAS, es vista como una castigo al esfuerzo: "pareciera que cuando uno progresa lo está haciendo mal".

Tan importante como su sentido asistencial, está su carácter estigmatizante. Muchas formas de identificación de grupos de riesgo y la entrega de ciertos beneficios para dichos grupos, pasan por formas de identificación que llevan a que la autorrepresentación y la representación social de dichos

grupos se estigmatice, es decir, se los diferencie e identifique "anormalmente" dentro de la sociedad. Visto así, las instituciones diseñadoras y ejecutoras de políticas sociales, pueden reproducir relaciones desiguales o estar generando involuntariamente otras formas de desventajas que pueden ser formas de exclusión más permanentes e irreversibles, al no considerar los efectos no deseados y dañinos par los grupos a los cuales se desea beneficiar.

En la medida, que el enfoque de exclusión social parte concibiendo dicha problemática como una construcción al interior de la sociedad, no parece adecuado que la intervención sea realizada sólo desde un ente como el Estado, ya que es improbable que este por sí sólo sea capaz de revertir todas las exclusiones que se dan dentro de la sociedad. Desde este enfoque se hace imprescindible la participación de otros actores sociales como gremios, empresas y empresarios, organismos no gubernamentales y grupos de interés en la superación de las desventajas sociales. Junto con hacerse imprescindible la intervención de diferentes actores sociales y, por lo tanto, desde diferentes niveles, surge la necesidad que sean los segmentos excluidos de la sociedad, los que intervengan en el diseño y en la ejecución de los programas de integración.

Desde el marco conceptual del enfoque de exclusión social la integración de ciertos segmentos de la sociedad pasa por una incorporación amplia de ellos, de modo de ir restituyendo progresivemente su condición de sujetos dentro de la sociedad. Para el enfoque de exclusión la prioridad está puesta en la participación y en la promoción de habilidades entre los beneficiarios, de modo que ellos sean protagonistas en la identificación y generación de soluciones y en el diseño de acciones contra las desventajas que los aquejan.

Las acciones deben estar orientadas en última instancia a la formación de ciudadanos, en un amplio sentido de la palabra. Es por ello, que la relación con el Estado, no puede reducirse a la entrega de ciertas "prebenda", hacia grupos pasivos y dependientes del Estado. Las políticas sociales desde la exclusión beben orientarse a la creación de habilidades para que se constituyan ciudadanos autónomos respecto al Estado. En este sentido, las acciones de intervención deben fomentar las iniciativas y actividades de comunidades, familias e individuos que intentan adquirir o perfeccionar competencias para insertarse dentro de la sociedad.

Desde el enfoque de exclusión social no puede pensarse en la generación de acciones que subestimen y que por ello reproduzcan distinciones o diferencias entre quienes viven o no formas de exclusión. No se puede desconocer que todas las acciones de intervención están sometidas a posibles estigmatizaciones de los beneficiarios, en el sentido que son de hecho acciones que diferencian a quienes sufren o no ciertas desventajas dentro de la sociedad. Pero el punto relevante es el que dice relación con las capacidades integradoras o desintegradoras de dichas acciones en el mediano y largo plazo.

El concepto de exclusión al incluir la dimensión relacional en el análisis de la pobreza, identifica y aprovecha la organización espontánea de los grupos en las localidades. Así, la localidad adquiere una importancia significativa, ya que es el eslabón que permite conectar a los individuos con la sociedad. Por lo tanto, la capacidad de organización de los individuos debe ser aprovechada y considerada una potencialidad esencial para salir adelante.

Ante las urgencias de la vida cotidiana y la imposibilidad de expresar sus demandas, los sectores populares han construido lazos o redes de solidaridad en la base, formas de organización para la subsistencia y la producción, para el consumo, la salud, el cuidado de los niños etc.- Este desarrollo de las potencialidades de los hombres y mujeres de los sectores populares, se convierte entonces en un infinito capital humano para el diseño y gestión de políticas orientadas a la superación de la pobreza. Al aprovechar esta potencialidad organizativa se dan las condiciones para que las familias y grupos pobres no sean solo objetos de una política social, sino para que sean sujetos de su propia promoción humana, participando en sus organizaciones de base y desarrollando relaciones de cooperación tanto con el Estado como con organizaciones no gubernamentales de apoyo.

Como señalábamos anteriormente, entre las ventajas del concepto de exclusión social para el análisis de la pobreza, está su carácter multidimensional. La exclusión social puede ser considerada como un fenómeno de segundo grado derivado de la combinación de varios factores de exclusión que afectan la calidad de vida e impiden la participación en el desarrollo. Los factores que intervienen en los procesos de inclusión y exclusión remiten fundamentalmente a tres dimensiones: económica, política y cultural.

Desde la multidimensionalidad del concepto de exclusión social podemos hablar de "tipos de pobres". El análisis de las diferentes formas de exclusión social que afectan a los pobres en las diferentes dimensiones (económica, sociocultural y política) y ámbitos analizados, evidencia que las razones o causas de la pobreza son muy distintas dependiendo de la situación específica. Dicho de otro modo, existen diferentes tipos de pobreza según se esté o no excluido de las dimensiones y ámbitos considerados y además, según cómo y en qué grado se esté excluido de ellos.

En efecto, los pobres más "duros" serían aquellos que se ven excluidos de las 3 dimensiones. Las personas que no presenten exclusión en ninguna de las dimensiones consideradas, serán personas integradas socialmente. Entre estos 2 grupos polares se encuentran aquellas personas que presentan exclusiones en 2 dimensiones solamente: económica y política, económica y cultural, política y cultural. Por último, pueden existir individuos o grupos que se caractericen por estar excluidos de una sola dimensión. Además, las personas pueden estar excluidas en diferentes grados. Esto nos permite decir que a pesar de son todos pobres estos pueden presentar desventajas en diferentes dimensiones, pero también en diferentes grados, y muy importante también: no necesariamente en todas.

La exclusión en una dimensión puede ser contrarrestada por formas de integración en otras. Los derechos ciudadanos y sociales amortiguan en parte las desigualdades económicas y la discriminación cultural. Esta última, a su vez, se relativiza con el éxito económico. Los procesos de inclusión y exclusión deben ser entendidos en su mutua relación. Pero cada uno parece responder a un ritmo temporal distinto: las relaciones económicas son más puntuales y contingentes; las relaciones políticas están sujetas a modificaciones periódicas; las relaciones culturales remitan a valores, ideas y sentimientos profundos que requieren largos procesos para cambiar. La acción contra la exclusión para ser viable requiere incidir tanto sobre las estructuras institucionales como sobre las mentalidades y pautas culturales.

Al utilizar exclusivamente el índice sintético (puntaje único) en la ficha CAS para la medición de la pobreza, se parte de la premisa que la pobreza es homogénea. Es decir, que se manifiesta a través

de los mismos indicadores a lo largo del país. Homogénea también quiere decir, que cuando un hogar es pobre es pobre carente en todas las áreas.

Desde la multidimensionalidad del concepto de exclusión, desembocamos inevitablemente en la conclusión de que la pobreza es un fenómeno heterogéneo, debido a que como planteamos, pueden existir diferentes tipos de pobres según estén o no excluido de las dimensiones económica, política y social. La situación se complejiza aún más, si incluimos no sólo dimensiones de exclusión, sino categorías como sexo, edad, rural/urbano; o situaciones específicas como madres solteras, mujeres jefas de hogar, jubilados, minusválidos, etc.

Así, en cuanto el enfoque de pobreza agrega situaciones diversas en una categoría determinada, el enfoque de exclusión social enfatiza la heterogeneidad y las diferencias específicas de las situaciones de pobreza. De este modo, es consciente de las condiciones particulares de la exclusión, más que de patrones homogéneos de exclusión.

Por lo tanto, desde el concepto de exclusión social la política social aparece como selectiva. Las políticas sociales selectivas son aquellas que se formulan para un segmento de la población solamente; o sea tienen un grupo destinatario específico, el que se define a través de 2 criterios: a) categorial y b) pobreza: nivel de ingreso del hogar. Es decir, no basta sólo con focalizar los recursos hacia los más pobres, sino que hay que considerar que la pobreza no es un fenómeno homogéneo, por lo cual, la política debe poder distinguir en base a ciertas categorías, diferentes tipos de pobres.

El punto, es por tanto, cómo seleccionar a los beneficiarios. Al respecto, me parece que la localidad ofrece a este respecto una buena forma de seleccionar a un grupo de pobres con carencias y problemas específicos. Otra forma de hacer esto, podría ser a través de selección por demanda o por oferta. Es decir, que los interesados se acerquen al servicio o programa y demanden sus beneficios, lo que requiere una relación individual del beneficiario con el programa. O, que al ofrecerse un determinado servicio se hace atractivo sólo para un grupo específico de personas que se quieren seleccionar.

Por lo tanto, la política social debe considerar uno de los presupuestos básicos del que parte el concepto de exclusión "la heterogeneidad de la pobreza", es decir, la política social debe ser selectiva, o sea debe, tener un grupo destinatario específico. La pobreza heterogénea exige políticas y programas específicos para las diferentes situaciones y los instrumentos de definición de grupos focales deberían ser capaces de recoger diferencias o especificidades.

Por último, otro elemento a considerar y evaluar a partir del concepto de pobreza es su intervención acotada dentro de situaciones específicas y estáticas. En términos generales, se prioriza la intervención a nivel de situaciones estáticas. El foco en un estado no parece ser el más adecuado al momento de intentar dar soluciones integrales a procesos dinámicos de reproducción y mantención de las diferentes formas de desventaja social. El énfasis situacional de la política social focalizada impide así abordar los problemas en sus raíces. Por el contrario, el enfoque de exclusión parte de la base de que son procesos sociales los que producen las desventajas sociales, los estados sólo expresan las consecuencias de dichos procesos. Por lo tanto, desde el enfoque de exclusión social la intervención no debe acotarse a situaciones específicas y estáticas, sino a procesos, ofreciendo la posibilidad de abordar los problemas en sus raíces y apuntando a la transformación de largo alcance.

BIBLIOGRAFÍA

Arendt, A. (1991), "La condición humana".

Barros, P. (1995), "La exclusión política", Ponencia preparada para el Taller sobre Exclusión Social en Chile convocado por la OIT, Santiago de Chile.

CEPAL (1992), Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile.

Chacón, B.(1995), "Calidad de los empleos y su incidencia en los niveles de pobreza en Chile", Informe preparado para la OIT, Santiago de Chile.

Clert, C. (1995), "Exclusión social, acceso a recursos productivos y a mercados básicos: elementos para la reflexión y el diseño de políticas sociales", Ponencia presentada en el Taller sobre Exclusión Social en Chile convocado por la OIT, Santiago de Chile.

Díaz, A. (1991), "Nuevas tendencias en la estructura social chilena: salarización informal y pobreza en los noventa", SUR, documento de trabajo N°123, septiembre, Santiago de Chile.

De los Ríos, D. (1995), "Exclusión social y políticas sociales: una mirada analítica", Ponencia presentada en el Taller sobre Exclusión Social en Chile, convocado por la OIT, Santiago.

Espinoza, V. (1995), "Redes sociales y superación de la pobreza", PUCCH, SUR, Santiago de Chile.

_____ (1992), "Estructura social de las comunidades urbanas", Santiago de chile.

Figueroa. A., T. Altamirano, y D. Sulmont, (1995), "Exclusión social y desigualdad en el Perú", IIEL-OIT.

Franco, R. y E. Cohen (1992), "Evaluación de Proyectos Sociales", Siglo Veintiuno Editores, México y España.

IIEL, (1994), "Como superar la exclusión social", Ponencia presentada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

_____(1995), "New Approaches to Poverty Analysis and Policy", Contribución a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, editado por Rodgers, G.

FOSIS (1993), "Superación de la Pobreza: el desafío de intervenir en la gente", Santiago de Chile.

Irarrázabal, I. (1995), "Habilitación, pobreza y política social", CEP, Serie Documento de Trabajo N°234, junio, Santiago de Chile.

Katzman, R. (1989), "La heterogeneidad de la pobreza: el caso de Montevideo", en Revista de la CEPAL N°37, abril, Santiago de Chile.

Mac-Clure, O. (1994), "¿Exclusión en Chile? De la desintegración a la integración", OIT, Santiago de Chile.

Mac-Clure, O. y R. Urmeneta (1995), "Exclusión social en Chile", Informe preparado para la OIT, Santiago de Chile.

Martínez, J. y M. Palacios (1995), "Informe sobre la decencia: diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios públicos", Documento SUR, Santiago de Chile.

OIT (1995), "La exclusión social en América Latina", Foro Regional, enero, Lima, Perú.

Parker, C. (1995), "Índice de fatalismo en sectores de pobreza", art. inédito.

Raczynski, D. (1991), "Tipos de pobreza en Chile 1987: resultados de un ejercicio empírico", nota técnica N°146, CIEPLAN, Santiago de Chile.

_____ (1992), "La ficha CAS y la focalización de los programas sociales", nota técnica N°141, CIEPLAN, Santiago de Chile.

_____ (1995), "Focalización de los programas sociales: lecciones de la experiencia chilena", en Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático, editado por Pizarro, C., D. Raczynski y J. Vial, UNICEF/ CIEPLAN, Santiago de Chile.

Rodgers, G., CH. Gore, y J.B. Figueiredo (1995), "Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses", Contribución a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

SERNAM (1994), Informe Comisión Nacional de la Familia, Santiago de Chile.

Teitelboim, B. (1992), "Situación de la pobreza en Chile: 1987-1992", MIDEPLAN, Santiago de Chile.

Tironi, E. (1990), "Autoritarismo, modernización y marginalidad", SUR, Santiago de Chile.

Tohá, C. (1995), "El Estado social entre la crisis y la renovación", Documento Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile.

Tokman V. y E. Klein (1996), "Regulations and the Informal Economy: Microenterprises in Chile, Ecuador, and Jamaica".

Torche, F. (1995), "Exclusión social y pobreza: implicaciones de un nuevo enfoque", Ponencia presentada en el Taller sobre Exclusión Social en Chile, convocado por la OIT, Santiago de Chile.

Vergara C. (1998), "Los cambios en el escenario de la pobreza en América Latina", Santiago de Chile.