

ESTANISLAO GACITÚA
CARLOS SOJO
con SHELTON H. DAVIS
Editores

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



362.5
E252
ej. 2

362.5
E96e Exclusión Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe / Editores Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo, Shelton Davis. -- 1a. ed.
-- San José, C.R. : FLACSO : Banco Mundial, 2000
312 p. ; 24 X 17 cm

ISBN 9977-68-110-4

1. Pobreza - América Latina. 2. Pobreza - Caribe (Región).
3. América Latina - Condiciones sociales. 4. Caribe (Región) - Condiciones sociales I. Gacitúa, Estanislao. II. Sojo, Carlos. III. Davis, Shelton. IV. Título.

Diseño de Portada:
Valeria Varas

Social Exclusion and Poverty Reduction in
Latin American and the Caribbean

©2000 by The International Bank for Reconstruction and Development
The World Bank
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe
©2000 by The International Bank for Reconstruction and Development
The World Bank
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

This Work is copyrighted by the World Bank and will be published in English as **Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean in 2000**. This Spanish translation is not an official World Bank translation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the translation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

Los derechos de este trabajo pertenecen al Banco Mundial el que será publicado en inglés bajo el título **Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean in 2000**. Esta traducción al español no es una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la traducción y no asume responsabilidad de ningún tipo por las consecuencias de su interpretación o uso.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no asume responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada de su uso. Los límites, colores, denominaciones y cualquier otra información mostrada en cualquier mapa de este volumen no implica de parte del Grupo Banco Mundial ningún juicio sobre el estatus legal de cualquier territorio, o la aceptación o reconocimiento de tales fronteras.

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES-SEDE COSTA RICA
Primera edición: Marzo del 2000

ÍNDICE

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

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

EXCLUSIÓN SOCIAL, GÉNERO, Y ESTRATEGIA CONTRA LA POBREZA: UN CUESTIONAMIENTO SOBRE MÉTODOS Y PRIORIDADES DEL GOBIERNO DE CHILE

CARINE CLERT¹

Los instrumentos de diagnóstico deberían captar las desigualdades en su completa multidimensionalidad. Los actuales instrumentos... entregan una limitada información con respecto a formas de desigualdad que no sean las relacionadas con la distribución del ingreso... En segundo lugar, esos mismos instrumentos deberían permitir captar los procesos acumulativos para la falta de oportunidades sociales ... (CNSP, 1996:126)

INTRODUCCIÓN

En este documento se aplica un marco de exclusión social para analizar la percepción y los impactos que tienen las particulares opciones de política social en una determinada municipalidad pobre del área metropolitana de Santiago en Chile. Esta investigación exploratoria se enfoca en tres principales tipos de unidades de análisis: a) los instrumentos de política, mediante un estudio de documentos y discursos oficiales sobre política; b) el personal del Gobierno Central y de los gobiernos locales que está involucrado en la reducción de la pobreza, en cualquiera de los niveles del aparato del Estado; c) los ciudadanos comunes de un área urbana marginal de Santiago, por medio de un microestudio realizado en la *comuna* de Huechuraba.

En este documento se intenta comparar los hallazgos de un microestudio (basado en las condiciones y percepciones de los pobladores sobre su

1. Especialista en Política Social. Comentarios y sugerencias pueden ser enviados a C.A.CLERT@lse.ac.uk. Este trabajo se inspira en una investigación doctoral desarrollada en el departamento de Política Social de la *London School of Economics*. En tal condición, quisiera agradecer a la Dra. Jo Beall por su penetrante e inspiradora supervisión. También agradezco al Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, el que, en diversas ocasiones, desde febrero de 1996, me ha acogido como investigadora visitante.

exclusión en diversas áreas), con los actuales instrumentos de política y con los métodos y prioridades oficiales. Como este es un estudio exploratorio, las implicaciones sobre políticas que de ello surgen no pretenden ser prescripciones. En vez de eso, ellas tienden a despertar los comentarios y estimular el debate. El documento finaliza argumentando que si el gobierno chileno decidiera adoptar un enfoque de exclusión social, ello representaría un serio desafío a algunos de los métodos y prioridades que actualmente forman parte de su propia estrategia de reducción de la pobreza.

En términos conceptuales, el documento da cuenta de los múltiples usos y comprensiones del concepto de exclusión social. Y utiliza la perspectiva de la exclusión social como un marco analítico que complementa otras nociones [sobre las] desventajas sociales, como las de pobreza o vulnerabilidad (Véase la Sección 1).

Los métodos utilizados para realizar esta investigación incluyeron una investigación empírica llevada a cabo en Santiago entre diciembre de 1997 y junio de 1998, la revisión de datos secundarios y otros estudios de caso, así como un trabajo de consultoría previamente desarrollado por la autora. A diferencia de los estudios europeos sobre exclusión social², los estudios empíricos que existen en los países en desarrollo -especialmente en los del cono sur de América Latina-, y que se ocupan de las implicaciones de política de un enfoque de exclusión social, han descuidado enormemente la experiencia y percepciones de los actores centrales involucrados en la lucha contra la desventaja social, y al primero de todos esos actores: los propios pobres. Este último enfoque es el que aquí se desarrolla.

Es importante destacar que la perspectiva de exclusión social no constituye un sustituto para el análisis de género ni de otro tipo de enfoques metodológicos que se ocupan de la vulnerabilidad. No obstante, diversos trabajos analíticos y empíricos existentes han insistido en que la exclusión social sea reconocida como una experiencia "de género" (Jackson, 1999; Clert, 1998, 1996).

La Sección Uno de esta monografía presenta información antecedente básica y el marco conceptual que aquí se desarrolla. Las Secciones Dos y Tres presentan los hallazgos en dos áreas que suelen ser los focos de los estudios convencionales sobre pobreza: exclusión del mercado laboral, y de las calificaciones sociales³. Las Secciones Cuatro y Cinco abren la investigación a algunas áreas menos tangibles que suelen estar ausentes en los estudios convencionales sobre pobreza: exclusión de los derechos y el sistema judicial (Sección Cuatro), y exclusión de los recursos institucionales (Sección Cinco). La Sección Seis se ocupa de la capacidad para brindar atención que las diferentes personas y los agentes colectivos perciben, y sus

2. Véase, por ejemplo, Paugam (1993).

3. La calificación social cubre los servicios sociales excepto los beneficios sujetos a verificación.

implicaciones para políticas de inclusión social. Las conclusiones con que finaliza el documento se presentan en términos de implicaciones de política.

FUNDAMENTOS Y MARCO: UNA VISIÓN GENERAL

El contexto chileno

El regreso a la democracia de Chile (1990) ha sido caracterizado como un período de sostenido crecimiento económico⁴, y sobre todo de reducción de la pobreza (MIDEPLAN, 1999). Entre 1990 y 1998, el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza decayó desde el 38,6% al 21,7%. De manera similar, el porcentaje de gente por debajo de la línea de 'indigencia' -extrema pobreza- se redujo desde el 12,9% al 5,6%.

Sin embargo, un análisis más cercano de los datos y de los estudios existentes muestra la reaparición de algunos de los problemas sociales heredados del régimen militar.

- El ritmo y la composición de la reducción del nivel de pobreza dejan ver diferencias entre segmentos de la población, dependiendo de la edad, zona de residencia⁵, género y posición en la familia. Por ejemplo, información disponible (Clert, 1996) sugiere que las mujeres no se han beneficiado igualitariamente de la reducción de la pobreza desde 1990. Esto se ejemplifica por el grado de pobreza en las familias, el cual varía según el género de quien sea el jefe de familia. La proporción de familias con jefatura femenina que viven en extrema pobreza pasó del 22,9% en 1992 al 25% en 1994, mientras que la incidencia de la pobreza en las familias con jefe masculino disminuyó en 7% (Venegas, 1996).
- Si bien la mayoría de las tasas de pobreza han decrecido, la pobreza [fundamental] (estructural) continúa siendo difícil de reducir. Entre 1990 y 1992, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema disminuyó desde 12,9% a 8,8%, pero solo desde 8,8% a 7,6% en 1994. En 1996, el porcentaje volvió a decaer hasta el 5,8%, pero permaneció en 5,6% en 1998 (MIDEPLAN, 1999).
- Han persistido altos niveles de desigualdad. No se ha modificado la distribución desigual del ingreso (World Bank, 1997). Entre 1990 y 1998, el coeficiente de Gini ha permanecido en 0,586 (MIDEPLAN, 1999).

4. Entre 1990 y 1997, la tasa promedio anual de crecimiento económico había alcanzado el 7,8% (MIDEPLAN, 1999:7). La reducción del ritmo de crecimiento solo comenzó en la segunda mitad de 1998 (*ibid*:6).

5. Incluyendo regiones y comunas urbanas y rurales (MIDEPLAN, 1999).

- Las tasas diferenciales de participación en el mercado laboral también han persistido. En el decil de los más pobres, la tasa de desempleo triplica la tasa promedio nacional. (Urmeneta, 1997:111; MIDEPLAN, 1999:9). La evidencia también muestra que dentro de los segmentos pobres, los especialmente afectados por el desempleo son las mujeres y los jóvenes. (Venegas, 1996).
- Finalmente, y a pesar de los mejoramientos en la calidad de los servicios públicos, un amplio volumen de conocimiento y evidencias permite aseverar la persistencia de la exclusión y las desigualdades en el acceso a la educación y los servicios de salud. (UNECLAC, 1997b:113,141; Mac Clure, 1995; Urmeneta, 1997, Tohá en esta misma publicación).

La Comuna de Huechuraba, Santiago

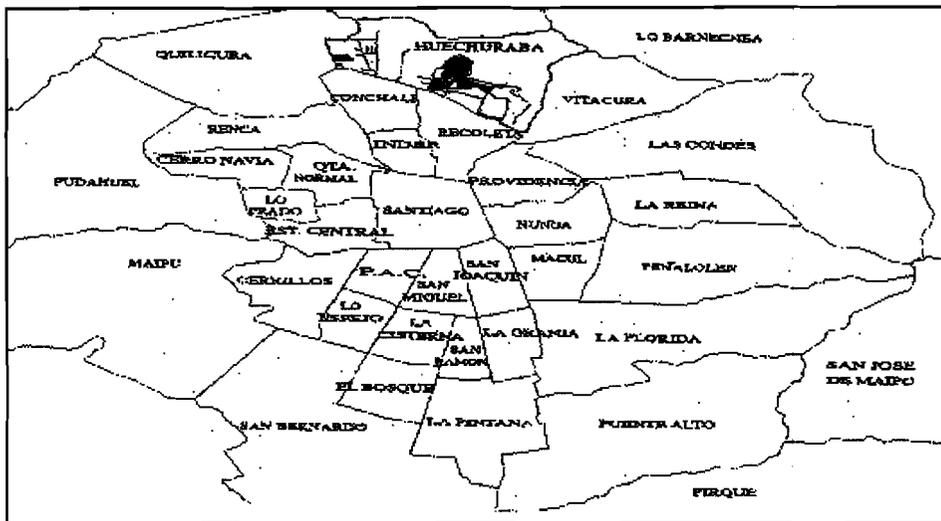
Huechuraba (Mapa 1) es un pequeño municipio urbano (*comuna*) de 80.000 habitantes, ubicado en el Norte de Santiago. Dos fueron las razones para escogerlo en esta investigación. En primer lugar, a pesar de la reducción general de la pobreza a escala nacional y regional, la presencia de pobreza y de extrema pobreza en esta *comuna* continúan siendo altas durante el período desde 1992. No obstante las deficiencias en los datos estadísticos⁶, la evidencia provista por la encuesta CASEN (*Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*) indica que, entre 1992 y 1994, el nivel de pobreza se mantuvo sin cambios, con un valor de 38,4% en 1994, y que el nivel de extrema pobreza se duplicó alcanzando el 14,2% (en comparación con el 21,3% y el 4,7%, respectivamente, en el Gran Santiago). Además, en 1998, una encuesta municipal⁷ -implementada sobre la base de un amplio estudio CAS (*Ficha CASII*), utilizada para establecer programas sociales para los pobres- encontró que la proporción total de pobres era de 44%.

En segundo lugar, toda el área refleja tendencias crecientes de diferenciación social a nivel local. Familias acomodadas se han venido a establecer en la *comuna*, la que hasta hace poco tiempo se componía de precaristas que se quedaron después de las invasiones de terrenos. Al mismo tiempo, se encuentra en desarrollo un gran complejo industrial, reflejando la polarización de la estructura social y productiva de Huechuraba.

6. La encuesta CASEN de 1996 no incluyó a Huechuraba en su muestra de comunas, y la fórmula de verificación de CAS sólo cubre a aproximadamente el 70% de la población de ella.

7. Fuente: Informante clave, mayo 1999.

Mapa 1 Comuna de Huechuraba, Gran Santiago, Chile



El Marco Analítico: El Enfoque de Exclusión Social

Aspectos principales, términos y referentes

Este trabajo se concentra en la perspectiva de exclusión social como un marco analítico flexible orientado a la comprensión de la desventaja social. Este marco constituye un intento de construir una lente que facilite la identificación y comprensión de las formas y procesos de exclusión social en un contexto de espacio-tiempo específico. La perspectiva de exclusión social distingue entre dos niveles de análisis interrelacionados: a) 'multidimensionalidad' y; b) procesos dinámicos.

La *multidimensionalidad* no se refiere a una clasificación comprehensiva de las diferentes modalidades o formas de exclusión social. Más bien, sugiere la necesidad de comprender cómo interactúan estas dimensiones, y cómo estas interacciones mantienen o arrastran a una persona a una situación de desventaja social, a través de un proceso acumulativo. No obstante, las principales dimensiones de exclusión pueden ser descritas de la siguiente manera: a) material/distribucional, b) sociocultural, y c) política. Un enfoque de exclusión social reconoce a cabalidad la importancia de las dimensiones ingreso-distribucionales y materiales de la pobreza, tales como la incapacidad para generar un ingreso *suficiente y estable*, y para lograr acceso a servicios sociales *de calidad*, con el fin de satisfacer necesidades básicas. Sin embargo, también incorpora otras dimensiones que pertenecen al dominio relacional/simbólico, el socio organizacional cultural y el político.

La *dimensión Socio-organizacional* refiere a la carencia de, o precaria inserción en las redes sociales extrafamiliares. Las redes incluyen contactos estrechos con los parientes o vecinos, y también incluyen la participación en organizaciones sociales y de la sociedad civil. Esta dimensión incluye igualmente la precariedad de las relaciones entre las personas y las instituciones sociales, como las municipalidades y los proveedores de servicios públicos. Entre los jóvenes, puede reflejarse a través de un sentimiento de rechazo por parte del sistema educativo, o a través de la ignorancia de las instituciones sobre las necesidades individuales o la falta de accesibilidad a tales instituciones ya sea por razones geográficas o cualquier otro tipo de restricciones. Esta dimensión también tiene que ver con la relación entre aquellos que viven la desventaja social y los agentes que laboran para las instituciones que proveen servicios sociales.

La *dimensión cultural* se refiere al círculo de acción cultural, como la no-pertenencia a la cultura dominante de la sociedad (i.e. valores, actitudes, idioma). Más que todo, aquí es donde una identidad estigmatizada debería situarse. Este tema es particularmente relevante en contextos donde coexisten varias culturas y grupos étnicos. Un ejemplo típico consiste en las dificultades que los niños indígenas deben enfrentar en sus procesos de aprendizaje, debido a su falta de familiaridad con el idioma dominante. Promovida en la literatura étnica y de género, la formación de estereotipos adscritos a algunos elementos de la identidad tales como raza, género y discapacidad -a menudo insuficientemente reportados- está asociada a la construcción y evaluación social de la identidad como un mecanismo de exclusión (Rodgers *et al.*, 1995:30-32).

La *dimensión política* de la exclusión social abarca derechos y desigualdades entre los miembros de una sociedad. Considera derechos civiles y políticos y por supuesto los socioeconómicos básicos, tales como el acceso a la educación y al trabajo. También se refiere al derecho a tener acceso a la información y a participar y tener representación política en los procesos de toma de decisiones.

Como ya se sugirió en otro trabajo (Clert, 1996b:11,1997,1998), la incorporación de dimensiones no materiales, *per se*, no es nueva. El principal valor agregado del enfoque de exclusión social en este trabajo reside en su segundo principal nivel de análisis, en que están involucradas las instituciones y los agentes (De Haan,forthcoming:7). Y como De Haan lo propone, este nivel pregunta 'quién y qué está provocando la exclusión'. Puede referirse, entre otros, a las formas en que los mercados, los reglamentos, las organizaciones cerradas u otros agentes interactúan para generar o combatir procesos de desventaja social. Dependiendo del contexto o del problema bajo estudio, diferentes tipos de procesos pueden combinarse: procesos económicos, con su potencial impacto de cambios en la estrate-

gía de desarrollo o en el funcionamiento del mercado laboral; modificaciones institucionales en el sistema sociopolítico; o prácticas excluyentes o incluyentes de parte de algunos agentes. La fuerza analítica del enfoque de exclusión social consiste en juntar los dos niveles en un marco coherente. La distinción entre los dos niveles es solo para propósitos de clarificación. En otras palabras, el segundo nivel de análisis dirige explícitamente la atención a los procesos y prácticas de exclusión o inclusión que determinan, habilitan o restringen el acceso a los diferentes materiales y bienes simbólicos sugeridos.

Por medio de la combinación de estos dos aspectos analíticos (multidimensionalidad y procesos), el enfoque de exclusión social tiene en cuenta la acción recíproca de estructura y agencia⁸ en la explicación de la desventaja social y la desigualdad⁹. Por un lado, cuando observa a las personas o grupos que viven en desventaja social, el enfoque reconoce la capacidad de creatividad de las personas y de ser agentes humanos ingeniosos. Y también reconoce las acciones y relaciones que ellos desarrollan con el fin de modificar su situación. Un aspecto específico en este sentido es la hipótesis de que la disposición de bienes tangibles e intangibles¹⁰ incrementa la capacidad de transformación de las personas y grupos y su espacio de control en las relaciones de poder.

Al mismo tiempo, se ha subrayado que lo que limita las oportunidades de algunos para superar la desventaja social es la desigualdad en la distribución de esos bienes. Cuando se investigan las fuentes de tal desigualdad, un enfoque de exclusión social desafía al recurso de las explicaciones individualistas de la desventaja social, en la medida que relaciona a las personas y los grupos con el sistema más amplio en que ellos viven, y en el cual interactúan con otras personas y grupos. El acceso a los bienes tangibles e intangibles está encajado en, y se entrelaza con los ordenamientos institucionales y las prácticas de otros agentes. Esos ordenamientos y prácticas pueden ser excluyentes y por lo tanto reducir el espacio de los agentes humanos para maniobrar en relaciones de poder desiguales. Podría ser que aquellas fueran incluyentes y contribuyeran a mitigar los desbalances de poder.

En suma, si bien un enfoque de exclusión social enfatiza los temas de importancia relacional, los aspectos distributivos no se descartan. Un bajo nivel de ingreso es considerado como un factor importante de exclusión, y así es particularmente en sociedades en que el intercambio de mercado

8. Agencia refiere a la 'acción' que 'comprende intervenciones en eventos de la realidad, produciendo resultados definidos' (Giddens, 1979).

9. El desarrollo que sigue no pretende ofrecer una simple explicación teórica de la exclusión social. Solo clarifica ideas teóricas asociadas con la agencia, la estructura y el poder (Giddens, 1979). Estas fortalecen la perspectiva analítica definida más arriba, y son confirmadas en esta investigación.

10. Algunos de estos bienes eran presentados dentro del aspecto de multidimensionalidad.

juega un papel crucial en los procesos de inclusión social. En este mismo sentido, y como Lapeyre and Bhalla (1997:417) lo proponen, la dimensión distributiva refleja las oportunidades para lograr 'funcionamientos valorizables' y, por lo tanto no debería ser considerada como unidimensional.

Finalmente, un enfoque de exclusión social se aparta del análisis 'inespacial' de la desventaja social¹¹. Los procesos espaciales afectan las actividades de las personas y sus relaciones con otras, y por lo tanto juegan un rol importante en la creación de la exclusión/inclusión. Por ejemplo, las formas del ambiente espacial –como la arquitectura– influyen en el desarrollo de las redes y contactos sociales a nivel del barrio.

Ubicando el enfoque de exclusión social dentro de otras ideas

Utilizado en forma aislada, el enfoque de exclusión social solo ofrecería una limitada ayuda al análisis social y por lo tanto al diseño de políticas. Aun cuando es sensible al tema de género, no se envuelve en un examen cuidadoso de las dinámicas intrafamiliares, ni en las más amplias sobre relaciones de género. Género es, en sí mismo, un proceso de exclusión y discriminación¹² que se intersecta con las dimensiones y procesos de un enfoque de exclusión social, así como con sus aspectos relacionales y espaciales. Además –como lo argumenté en otro trabajo (Clert, 1998)–, un enfoque de exclusión social es incapaz de aplicarse al estudio de los costos psicológicos de las estrategias de supervivencia. Puede observar la inserción de una persona en una red informal de cuidados, pero no puede ocuparse de la presión ejercida sobre esa fuente de cuidados. Por el otro lado, el análisis de género, por sí mismo, no podría considerar todas las dimensiones planteadas por un enfoque de exclusión social.

De modo inverso, un enfoque de exclusión social complementa el estudio de lo que Chambers denomina el 'margen externo de la vulnerabilidad'. Plantea inquietudes acerca de quién y qué es lo que hace que algunas personas (o grupos) sean más vulnerables que otros. Por ejemplo, un enfoque de vulnerabilidad –esencialmente enfocado en las posesiones– identifica a un cuerpo saludable como una posesión física crucial en el proceso de

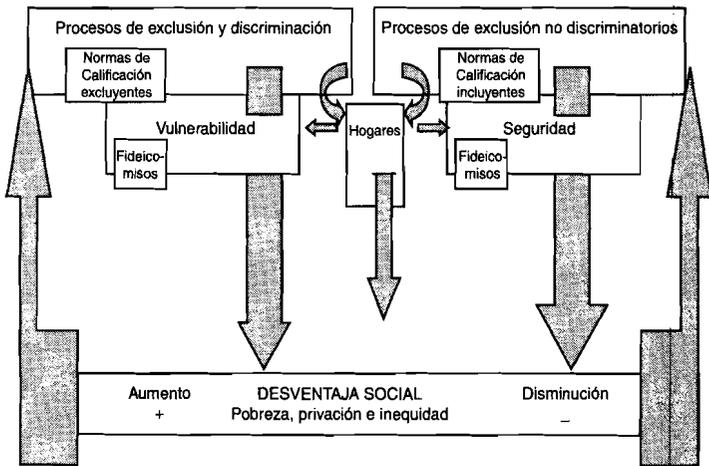
-
11. En los enfoques francés y europeo, una de las implicaciones política de tal perspectiva ha sido el cambio del tratamiento separado alrededor de categorías sociales para la territorialización de las acciones desde un estricto grupo focal, hasta un enfoque basado en el área [Delarue, 1994; Berghman, 1995:15].
 12. Cuando me refiero a 'dimensiones y/o, procesos de exclusión', entiendo a la exclusión como la acción ejecutada por alguien, o algo, que impide el acceso a recursos, mercados o instituciones 'valorizables' y 'valorizadas'. Entiendo la discriminación como el acto de *dificultar el acceso* a los recursos, mercados o instituciones ya mencionadas. Es sobre la preferencia o la distinción que se hace sobre la base de ciertos elementos, como la raza o el *status* socioeconómico, los que tienen el efecto de anular o descompensar la igualdad de oportunidades o de tratamiento en el proceso de acceso a esos recurso, mercados e instituciones (Clert, a publicar).

acceso al mercado laboral. Un enfoque de exclusión social reconoce este hecho, pero como agregado se enfoca sobre la construcción social del cuerpo y de la apariencia física como un poderoso mecanismo de exclusión en el mercado laboral. (Véase Sección Dos).

La Figura 1 ilustra, esquemáticamente, la ubicación de un enfoque de exclusión social dentro de algunas de las diversas ideas que forman parte del manejo de herramientas que los planificadores y observadores pueden utilizar en el análisis de la desventaja social. El esquema sugiere un círculo vicioso de desventaja social en el cual los marcos dejan ver diferentes preocupaciones. Una idea clave es que las personas o grupos no son necesariamente vulnerables a la pobreza por razón de 'características inherentes', sino que se convierten en vulnerables por procesos de exclusión. A su vez, la pobreza conduce a un reforzamiento de los procesos de exclusión. Los procesos incluyentes y no discriminatorios aparecen como una vía central en el rompimiento de este círculo vicioso.

Esto nos lleva a las implicaciones generales de política planteadas por el enfoque de exclusión social. Y regresando al conjunto de herramientas de los diversos marcos de desventaja social, Beall (1997:59) útilmente nos recuerda que marcos conceptuales y analíticos diferentes pueden conducir a distintas formas de medición y evaluación, las que, a su vez, dan origen a diferentes enfoques de política. Esto, sin embargo, 'puede ser complementario en el contexto de un marco de política que reconoce la desventaja social como multidimensional'.

Figura 1
Exclusion Social como complemento
de otros esquemas de desventaja



(Fuente: Clert, trabajo a publicar)

EXCLUSIÓN DEL MERCADO LABORAL¹³

La exclusión del mercado laboral ha sido considerablemente bien reportada, medida y analizada, tanto por el gobierno chileno como por el sector académico. Por esta razón, en el presente proceso de investigación, realizado en el nivel más local, se ha prestado menos atención a ello en comparación con otras áreas de información (ILO, 1998; World Bank, 1997). Sin embargo, dada su gran importancia en la desventaja social, y en la estrategia antipobreza del gobierno chileno, es útil presentar algunos hallazgos relacionados con el fenómeno de exclusión del mercado, sus causas y sus asociadas implicaciones de política.

El fenómeno de exclusión del mercado de trabajo: Hechos e implicaciones de política

Los datos cuantitativos del estudio de Huechuraba mostraron dos grandes modalidades de exclusión del mercado laboral: a) el desempleo y; b) el empleo precario.

El Desempleo

En términos generales, la tasa de desempleo de la población mayor de 14 años que fue encuestada, fue de 14,1%. Con respecto a género, el estudio sugirió (Casilla 3) que las mujeres experimentan mayor dificultad en el acceso al mercado laboral, tendencia que se observa tanto en los estudios con alcance regional así como nacional (Clert, 1996b:14-16). Se encontró que un cuarto de las mujeres económicamente activas buscaban trabajo, en comparación al 7,5% de los hombres.

En términos de edad, la población encuestada no se desvió significativamente de otras encuestas sobre Huechuraba y el Gran Santiago, con respecto a la prevalencia del desempleo juvenil. En efecto, el 26,4% del grupo de edad entre 15 y 24 años se encontraba desempleado, en comparación con el 14,7% de aquellos del grupo entre 25 y 44 años.

Con todo, las cifras obtenidas para el grupo de edad entre 45 y 64 años merecen una mención especial. La tasa de desempleo que se encontró para este grupo resultó ser relativamente baja, el 4,1%. Sin embargo, esta cifra tiene que ser contrastada con la alta proporción de aquéllos que no habían trabajado, y que no eran ni retirados ni estudiantes, pero que declararon que no habían estado activamente buscando trabajo. Esto podría significar dos cosas. Primero, que la pregunta de la encuesta relacionada con la

13. Los nombres de los entrevistados, en todo este documento, han sido alterados por razones de confidencialidad.

distinción 'ha estado buscando trabajo o no', estuvo débilmente formulada y consultada, lo que condujo a una confusión del entrevistado. Alternativamente, podría sugerir que una importante proporción de aquellas personas que no buscaron activamente trabajo ya no esperaban encontrar alguno, debido a que fueron fuertemente desmotivados por las experiencias previas. Esta última interpretación fue apoyada por las entrevistas cualitativas, en las que los consultados manifestaron sentimientos de una decepción tan alto que les había llevado a dejar de visitar la oficina de trabajo, al trabajador social, los sitios de la construcción, y ni siquiera contestar los avisos del periódico. (Sobre los factores importantes detrás de esta desmotivación, véase 2.2). Algunas personas simplemente se relegaron a su hogar, mientras que otros aceptaban cualquier clase de empleo casual que apareciera en su camino¹⁴. Estos hallazgos sugieren que un enfoque exclusivo sobre los jóvenes por parte de las políticas sociales relacionadas con el empleo, descuida otros segmentos importantes de la fuerza de trabajo.

Empleo Casual y Empleo Precario

Tres hallazgos fueron particularmente decisivos. Primero, 22% de la población trabajadora encuestada solo había encontrado trabajo casual, incluyendo trabajo por día, puestos temporales, o tareas domésticas (todos, a menudo denominados *pololos*)¹⁵. Segundo, alrededor del 35% de los trabajadores asalariados no habían firmado un contrato de trabajo. Tercero, el bajo nivel de salarios era sorprendente, y constantemente reportado por informantes claves así como por contestadores de la encuesta familiar. Los salarios medios para los trabajos obtenidos a través de la Oficina Municipal de trabajo se situaban entre un mínimo de salario mensual de US\$150 (\$70.000 pesos) y US\$200 (\$100.000 pesos)¹⁶. Un salario bajo significaba un círculo vicioso de pobreza, vulnerabilidad, y exclusión de los derechos sociales: ingresos insuficientes para satisfacer necesidades básicas; una gran exposición a las deudas, y acceso restringido a los servicios sociales tales como la atención en salud.

En relación con género, la encuesta cuantitativa sugirió la mayor exposición de las mujeres al empleo precario. En el caso de las trabajadoras domésticas, por ejemplo, una categoría exclusivamente femenina, solo una mujer de cada siete había gestionado la firma de un contrato. De todas las

14. En el momento de la encuesta, ni siquiera este tipo de trabajos se había presentado desde los dos meses anteriores a ella.

15. Algunos ejemplos incluyen, en el caso de los hombres, pequeñas reparaciones en las casas de los vecinos, en el caso de las mujeres, el lavado de ropa en hogares acomodados, o el cuidado de los niños de otra gente.

16. Posteriores indicadores significativos del bajo nivel de los salarios fueron la alta proporción de la población encuestada que tenía una 'tarjeta de indigencia' para la salud, y el tipo de ocupación principal.

mujeres trabajadoras, el 29,1% se habían involucrado en empleo casual, en comparación al 18,4% de los trabajadores hombres. Es notable el hecho de que la proporción de hombres que se implicaban en empleos casuales fuera muy alta, aunque más baja que aquella de las mujeres. (Los trabajadores masculinos en el sector de la construcción estaban particularmente expuestos a este problema, debido a las características cíclicas de la actividad).

Procesos conducentes a la exclusión del mercado de trabajo

Una compleja interacción de los procesos culturales y estructurales de exclusión

La utilización simultánea del enfoque de género y del enfoque de exclusión social exige un acercamiento integrado y dinámico al análisis de exclusión del mercado laboral. En este marco, los procesos socioculturales asociados con género se mantienen firmes. Esto puede resumirse de la siguiente manera: Primero, la construcción social de las identidades, *roles* y tareas de los hombres y las mujeres ha conducido a un diferenciado acceso a, y control de, los recursos¹⁷. Esos recursos pueden incluir el ingreso generado por la familia, el poder de la toma de decisiones, o los recursos productivos, tales como la educación y la capacitación vocacional. Segundo, las relaciones de género tienen una influencia decisiva sobre las posibilidades de las mujeres que entran al mercado laboral. Estudios cualitativos tanto en zonas rurales como urbanas de Chile (Valdés, 1996; Sabatini, 1995), plantean que los que son la pareja masculina evidencian actitudes mezcladas con respecto a la participación femenina en la fuerza de trabajo, mostrando aceptación y oposición al mismo tiempo. Tercero, en Chile - así como en la mayoría de los restantes países latinoamericanos-, el cuidado de los niños recae, casi siempre, exclusivamente en las mujeres, en la medida que la disponibilidad de servicios de bajo costo para ello son muy raros. (Cleary, 1995). Con mucha frecuencia, las restringidas oportunidades de las madres las conducen a abandonar los empleos de tiempo completo, y aceptan trabajos, y/o condiciones de trabajo, de tiempo parcial (Valenzuela, en SERNAM, 1996:89).

El informe de 1996 sobre pobreza femenina en Chile mostró cómo otros procesos de exclusión e inclusión interactúan con género (Clert, 1996b). Tales procesos han implicado principalmente las dinámicas del ciclo familiar, de las instituciones de trabajo, la participación en, o la exclusión de, los contactos y redes de trabajo, la calidad de la vivienda y del hábitat, el papel de los agentes fundamentales, tales como las empresas y los cambios económicos. Un estudio de Abramo y Armijo (1994) mostró que las oportunida-

17. (Beall, 1993).

des para las mujeres en las empresas industriales permanecían siendo las mismas o, incluso, habían decrecido. En las industrias del calzado por ejemplo, la introducción de maquinaria altamente tecnificada para el corte del cuero ha conducido a que los hombres estén siendo empleados en trabajos tradicionalmente ocupados por mujeres. Y ahora, los jóvenes son más preferidos debido a que se presume que ellos soportan, mucho mejor que las mujeres, el acelerado ritmo de las nuevas máquinas. No obstante, es importante hacer notar que hay otras industrias que utilizan alta tecnología (electrónica) en que las mujeres son preferidas en vez de los hombres.

Esa interacción entre factores culturales y estructurales ha sido en general bien revisada por diversos estudios. Por tal razón, nuestro microestudio no los incluyó en la encuesta. Sin embargo, en las entrevistas con planificadores centrales, y particularmente con antiguos funcionarios del Ministerio de la Mujer sí se incorporaron en sus preocupaciones por respuesta de políticas. Después de referirse a la fundamental importancia de temas como el derecho al trabajo, nivel de salarios y trabajo de temporadas, una antigua funcionaria del Programa Social Nacional para Mujeres Jefas de Familia, comentó:

‘Hay áreas en donde la discriminación es muy fuerte y donde las políticas sociales carecen de impacto... Nosotros preparamos el ingreso de las mujeres en el mercado laboral, generamos condiciones, proveemos herramientas, redes, y contactos institucionales. Pero al final del día el único que contrata es el empresario, y el único que fija el nivel de los salarios es el empresario en un marco de leyes laborales que deja muy desprotegidas a las mujeres trabajadoras.’ (Comunicación personal).

En su visión, el programa ha sido mayormente deficiente en términos de la calidad de la inserción de las mujeres en el mercado laboral debido a que ha sido incapaz de modificar las restricciones estructurales que existen en ese mercado.

Hallazgos adicionales: Procesos sutiles de exclusión

El estudio piloto hizo un intento por develar procesos oscuros de exclusión de las oportunidades de trabajo. La encuesta familiar encontró que la entrega de alguna razón formal sobre el rechazo de postulantes a un trabajo solo raras veces les era dada a los postulantes. En un pequeño número de casos cuando alguna explicación fue explícitamente brindada, ella se refería al nivel de las expectativas de salario del postulante, o a aspectos de género tales como el estado civil, o a la presencia de hijos en el caso de

las mujeres. Evidencia cuantitativa y cualitativa más profunda reveló dos posibles fuentes principales de exclusión del mercado laboral.

Primero, las percepciones de los encuestados mostraron que el rechazo estaba significativamente vinculado a algunos prerequisites exigidos por los empleadores potenciales, tales como el requerimiento, al postulante, de presentar referencias, recomendaciones, lo mismo que un certificado de inexistencia de registro criminal. Aunque las recomendaciones eran igualmente requeridas para candidaturas femeninas y masculinas, el certificado de antecedentes afectaba adversamente a los hombres, principalmente (Véase Sección 4).

Segundo, otras percepciones sutiles de exclusión se relacionaban a algunos elementos de la identidad de los encuestados, tales como la edad, la apariencia física, el lugar de residencia y alguna discapacidad. El estudio mostró que tanto los hombres como las mujeres podían ser afectados. Según los encuestados en el grupo de edad entre 45 y 64 años, la discriminación basada en la edad, tanto para contratar como para despedir, afectaba categorías femeninas de ocupación, tales como las trabajadoras domésticas, y categorías dominadas por hombres, como la construcción. Los estereotipos sobre la “adecuada” apariencia física afectaban especialmente a las mujeres, pero también a los jóvenes. En ese mismo sentido, todos los residentes en el Sector Pincoya de la *comuna* de Huechuraba se sentían discriminados en contra, debido a la reputación del área como una zona rústica y peligrosa, poblada por gente deshonesto. (Véase Casilla 1).

Casilla 1
**Procesos sutiles de exclusión y discriminación en el
mercado laboral. Hallazgos de la encuesta de la submuestra,
desarrollada en Huechuraba, Santiago**

La importancia de las reglas no escritas de selección. José, trabajador de la construcción, desempleado en el momento de la encuesta:

'Salgo a caminar buscando sitios, Yo me presento, ¿Entiende? Yo soy carpintero y necesito algún trabajo. Entonces ellos me dicen '¿qué educación tiene usted? - Tercer año, primaria (corresponde a primaria incompleta). '¿Usted tiene antecedentes?' y entonces ya me puedo ir porque ese fue el final de todo.

Lugar de residencia. José vivía en el sector de la Pincoya y reportó como sigue:

'...Me preguntaron de cuál comuna venía yo.. Huechuraba. ¿Y dónde está eso? Nada más, pero ellos me miraron de una manera, con un gesto, como si quisieran decir ... Ah, ahí es donde uno tiene que entrar de espaldas para que la gente crea que estás saliendo.'

Discriminación basada en la edad. Mujeres. Margarita, de 52, había trabajado toda su vida como empleada doméstica, pero fue despedida por su empleador dos años antes del momento de la encuesta. Desempleada desde entonces, en el momento de la encuesta:

'(...) una va a algún lugar y la oferta dice 'Se necesita empleada doméstica mayor de 25 hasta, digamos, 40'. Entonces; ¿que es lo que pasa? Aquellas de nosotras que tenemos alrededor de 50, ¿no tenemos derecho a trabajar?

Y Hombres. Manuel, de 53, era un trabajador calificado semi capacitado, un soldador. Él había trabajado durante muchos años en la misma compañía constructora. Al finalizar uno de los trabajos de construcción, repentinamente la empresa dejó de enviarlo a nuevos sitios de construcción. Prácticas excluyentes similares ocurrían en el proceso de contratación, como después Manuel describió su búsqueda de trabajo:

'Fui a diferentes empresas ... Me mantenía tocando puertas. Me las arreglé para trabajar en dos o tres lugares, pero de nuevo ocurrió lo mismo. Me decían 'entonces, hasta luego, 'ya no te necesitamos'. Y así, simplemente, en muchas partes, ni siquiera me dieron el trabajo. Me miraban de arriba a abajo. Ahí estaba el anuncio del trabajo, pero ellos decían 'no, ya contratamos a alguien'. Y yo también usaba el teléfono, Les telefoneaba desde afuera del lugar, y entonces respondían que aún necesitaban gente, y yo recién había hablado con ellos. Entonces, así es como uno se da cuenta que es discriminado en contra'.

Apariencia física. A pesar de la naturaleza 'tabú' que tiene este tema, un informante clave de la oficina de trabajo en la municipalidad admitió que las calificaciones no eran el único factor en una entrevista por trabajo.

-: "El empleador pesa ciertos criterios: *'buena presencia, experiencia, conocimiento....*

Autor: ¿Qué entiende usted por buena presencia?

-: la apariencia, hay cosas en los detalles. Por ejemplo, For instance, usted tiene gente que viene aquí con su cola de caballo, sus aretes...

Autor: ¿Y estos son criterios importantes?

-: Por supuesto, aquí la presentación cuenta para el 25%. Pero es verdad que ellos les dirán 'Ya hemos contratado a otra persona'. Ellos no dirán 'No lo tomamos debido a que usted se ve muy feo.

EXCLUSIÓN DE LAS CALIFICACIONES SOCIALES; PRINCIPALES HALLAZGOS

Esta sección se inicia con un resumen de hallazgos con respecto a la exclusión de los calificaciones sociales (*social entitlement*), lo que es seguido por un enfoque en los principales procesos que conducen a la exclusión.

La exclusión y la baja calidad de los servicios sociales públicos

Los informes disponibles sobre pobreza y exclusión social en Chile han hecho notar el desigual acceso a servicios sociales básicos de calidad, tales como la salud o la vivienda, a pesar de los considerables mejoramientos logrados en la infraestructura social (Mac Clure, 1994; Urmeneta and Mac Clure, 1995). A este respecto, el estudio realizado en Huechuraba necesita que los indicadores de acceso ya utilizados por la Encuesta Familiar CASEN sean suplementados con otros indicadores de exclusión, como se ilustra en el área de salud (véase Casilla 7).

Con respecto a las dimensiones de género, los reportes disponibles han tendido a resaltar la falta de conciencia de género por parte de los ministerios sociales, y los impactos que ello tiene en la exclusión de las mujeres chilenas de los derechos sociales. En el sector de la salud, por ejemplo, el anteriormente citado informe de 1996 (Clert, 1996b:28-29) destaca tres aspectos principales: a) La limitada recolección de información relacionada con género; b) El persistente énfasis que los sistemas públicos de salud ponen en la salud reproductiva de las mujeres, en detrimento de su salud ocupacional; y c) La ignorancia de las relaciones de género, en la medida en que los hombres continúan estando abrumadoramente ausentes de los programas que se ocupan de la planificación familiar y de la salud sexual de las mujeres.

Existe evidencia de que la pobre calidad de los servicios sociales, en sí misma, se suma a la carga de trabajo de las mujeres, que es en quienes recae el bienestar general de la familia.

Procesos que conducen a la exclusión de los derechos sociales

El impacto de los costos de los servicios sociales

El efecto de exclusión que producen los mecanismos de recuperación de costos —o en general, un sistema de tarifa por servicio—, ya fue reportado con respecto a la atención en salud y al acceso a la educación superior. Con relación a la salud, el estudio cuantitativo encontró que un tercio de las personas que no habían recibido atención indicó que ello era

Casilla 2

La Exclusión de la salud

Los límites de los indicadores cuantitativos disponibles

La encuesta cuantitativa del estudio piloto realizado en Huechuraba, Santiago, utilizó indicadores complementarios de acceso a aquellos de la encuesta de 'hogares'. Los hallazgos sugirieron las limitaciones de la pregunta de CASEN '¿Recibió usted atención médica?', en cuatro aspectos principales:

- a) No reflejaba el proceso para obtener acceso a la atención médica, ni las dificultades que se encontraban en el camino. Los informantes claves y las entrevistas semiestructuradas confirmaron la importancia de las filas, los largos tiempos de espera antes de los exámenes o de las operaciones, y el riesgo de quedarse sin un número en el centro de salud.
- b) El indicador cuantitativo por sí mismo nada decía sobre la calidad de la atención que se recibía. En este sentido, muchos encuestados confirmaron, a través de sus experiencias, la frecuencia de errores cometidos durante la atención. En algunos casos, los errores o la deficiente atención durante operaciones había incluso resultado en una incapacidad física permanente de los pacientes.
- c) Frecuentemente, los pacientes sentían que eran discriminados en contra por el modo en que eran tratados. Algunos pacientes sentían que recibían un tratamiento inferior debido a que ellos portaban una tarjeta de indigencia.
- d) Este indicador no especifica si el paciente era realmente atendido en el sistema público de salud en el cual él/ella se encontraba registrado. El estudio investigó sobre la exclusión de un servicio público de salud de calidad, mediante el examen de la cantidad de personas que habían tenido que buscar atención privada a pesar de encontrarse registradas en el sistema público. La encuesta cuantitativa encontró que entre las 58 personas registradas en el sistema público que sí habían recibido alguna atención, una fue privada, y 5 (8,6%) fueron de ambas, privada y en el sistema público. En un estudio posterior se hizo evidente que estos pacientes eran presionados a buscar atención privada debido a las deficiencias en el servicio público.

Fuente: Clerf (a publicar) Encuestas de Hogares, Enero-Junio 1998.

'debido a que no podían pagar por ella'. En cuanto a aquellas personas que se las habían agenciado para obtener atención, las entrevistas semiestructuradas sugieren que las restricciones financieras eran a veces tan extremas que la misma vida de los pacientes estuvo puesta en peligro¹⁸. Estos hallazgos sugieren una importante conclusión para la comprensión de la desventaja social, enfocada en una perspectiva social. Un bajo nivel de ingreso permanece como un factor esencial e irrefutable en la persistencia de la exclusión de los derechos sociales. A pesar de los mejoramientos en la infraestructura humana y físico-social, el acceso a servicios sociales de calidad -y de ahí, la posibilidad de superar las desventajas- se encuentra entabada, si no impedida, por los mecanismos de recuperación de costos.

Interacciones de género

El estudio dejó ver dos hallazgos fundamentales con respecto a la interacción de género y el ordenamiento financiero institucional del sistema de políticas sociales. En primer lugar, las mujeres eran, con frecuencia, financieramente excluidas, debido los *roles* de género, como se ilustró en el caso de la educación.

Si bien la encuesta cuantitativa no mostró diferencias en el nivel de educación entre hombres y mujeres mayores de 14 años, las entrevistas cualitativas sugieren que los papeles de género tradicionales tienden a excluir a la mujer de los servicios de financiamiento y de la educación, especialmente de la educación de adultos. Así lo explicaba Carla:

'Yo dejé de estudiar cuando era joven debido a que mi madre dependía de sí misma. Yo tenía que quedarme en la casa para cuidar de mis dos hermanos mientras mi mamá trabajaba. Y después de eso, yo me casé y tuve hijos. Hoy día, a mí me gustaría volver a estudiar. Pero ahora el problema es que no tengo el dinero suficiente para estudiar. Podría tomar clases de noche, pero nada es gratis. Y también está la preocupación por los niños, el pago de los gastos de su escuela. Y aquí, en la casa, cuidando de que no falte nada. Mis estudios serían un nuevo gasto. Así es que prefiero no estudiar y comprar otras cosas.

En segundo lugar, las regulaciones institucionales del sistema de políticas sociales para acceder a los beneficios y servicios tendía a estar fuertemente sesgado en contra de las mujeres que no encuadraban dentro de

18. Mayor evidencia de apoyo, más allá del estudio piloto, puede ser encontrada en la prensa chilena. Los recientes y constantes reportes de muertes de niños pequeños que no fueron atendidos oportunamente debido a que sus padres no pudieron cumplir los requisitos; es decir, no podían pagar los costos de la atención, ni proveer un cheque en blanco, ni habían sido calificados para atención gratuita a través de la posesión de una 'tarjeta de indigencia'.

ciertas categorías de estado civil. Mientras que a las mujeres solteras jefas de familia generalmente se les da 10 puntos adicionales en su aplicación para una vivienda social, aquellas que estuvieron casadas, y cuyo exmarido posee una casa, no están calificadas para postular a vivienda social debido a que los beneficios del gobierno solo se otorgan una vez, y a la familia.

El bajo nivel de información:

Cuestionamiento de la estrategia de comunicación

El saber que uno tiene derecho a determinados servicios o beneficios es una cuestión crítica, así como lo es el saber cómo reclamarlos. La encuesta familiar sugirió que la baja calidad o la carencia de información podían jugar un papel importante en la exclusión de los derechos sociales. Se pueden subrayar tres hallazgos principales¹⁹. Primero, independientemente de la clase de derecho social, la proporción de encuestados que declaró no haber oído del todo sobre los derechos presentados en el cuestionario representó un 51%. Segundo, esta proporción variaba dependiendo del tipo de derechos sociales. Por una parte, se incrementaba -en algunos casos hasta el 74%- cuando se trataba de beneficios tales como los de los programas municipales de salud y educación, los que proveen redes de seguridad tales como la entrega gratuita de medicinas, y asistencia económica para la compra de los requeridos uniformes escolares.

Con respecto a un particularmente importante programa de gobierno para aliviar la pobreza femenina -el Programa de Mujeres Jefas de Familia- el 70% de 70 mujeres de Huechuraba encuestadas respondió que nada habían oído de él. Por otra parte, mucho más baja era la proporción de encuestados desinformados con respecto a fondos sociales -los que son usualmente muy bien publicitados por la radio y la TV-, y con respecto a cursos de capacitación vocacional, lo que siempre ha constituido una alta prioridad de los gobiernos central y locales. Tercero, aun en el caso de aquellos encuestados que sí habían oído acerca de los derechos sociales, una importante proporción de ellos declaró que no estaban seguros sobre el cómo tener acceso a tales beneficios. Por ejemplo, un 50% de los encuestados que declararon haber escuchado sobre cursos de capacitación vocacional, no sabían cómo postular para ellos.

Una manera de entender las causas de la reducida información fue la de considerar las vías a través de las cuales los encuestados 'informados' habían obtenido su conocimiento. Tomando el ejemplo de las transferencias gubernamentales de dinero (*subsidios monetarios*), el análisis de los

19. En esta sección, es muy difícil extraer porcentajes desagregados basados en género. Las preguntas relacionadas con la información sobre las calificaciones sociales solo fueron hechas a 88 encuestados, de los cuales 70 eran mujeres y 18 eran hombres.

mecanismos existentes indica cuatro vías a través de las cuales se transmitió la información: a) el medio más frecuente de información (43%) era algún contacto ‘cercano’, como los amigos, la familia y los vecinos; b) El porcentaje siguiente (37%) correspondió a actores oficiales, tales como trabajadores sociales municipales, o el centro de salud; de estos, solo el 10% de los casos se produjo por medio de una visita directa del trabajador social al hogar del encuestado; c) Las organizaciones sociales tales como las asociaciones de vecinos solo representaron el 6%; e) Finalmente, medios de información distantes, como los afiches y la radio, solo representaron la proporción más pequeña, 5%.

Tres factores explicaron los resultados mostrados. Primero, el aislamiento de las redes sociales como la familia o los vecinos podría influir negativamente en el acceso a la información. Segundo, la falta de, o la irregularidad de, las visitas a la municipalidad también pueden constituir un factor negativo. Tercero, aquellas personas que no reciben la visita de los trabajadores sociales en el hogar durante campañas de extensión (*‘barridos’*)²⁰, pueden ver reducidas sus oportunidades de informarse acerca de los beneficios disponibles para ellos. Aunque este estudio no pudo recabar vínculos causales conclusivos, sí pudo plantear preocupaciones sobre la movilidad de los actores, como los trabajadores sociales, los que necesitan estar en estrecho contacto con la gente que experimenta el aislamiento y la desventaja social.

Parecía como si los encuestados tuvieran que ir al lugar en que se encontraba la información, más que la información tuviera que llegar hasta ellos. Estos hallazgos plantean interrogantes acerca de la eficacia de la estrategia de comunicación de la municipalidad. Por ejemplo, ninguna mención fue hecha sobre el boletín municipal como una fuente significativa de información. Este aspecto fue más tarde investigado a través de observaciones y entrevistas con los funcionarios municipales, llegando a revelar varios elementos de complejidad.

- Ninguna estrategia de comunicación institucional existía sobre derechos sociales; las entrevistas con informantes claves revelaron que los medios móviles de información se disponían esporádicamente, y no sistemáticamente. Más aún, los avisos y los signos que indicaban la infraestructura social existente y los servicios eran pobres.
- El flujo de información entre los programas del nivel central -como el de CHILEJOVEN, o del Ministerio de la Vivienda- con las autoridades y organizaciones del nivel local es muy problemático.
- Los canales de comunicación existentes eran inadecuados o insuficientes. La mayoría de los departamentos restringía la difusión de información a las organizaciones sociales y, dentro de ellas, a sus

20. Un ‘barrido’ es una cobertura general del área.

líderes, incluyendo volantes, etc. Por ejemplo, la Unidad de la Mujer se relacionaba principalmente con las mujeres líderes. Se suponía que ella, naturalmente, circularía la información entre las afiliadas a su organización y a la comunidad en general.

- La difusión de información con respecto a a las transferencias de dinero del Estado y a las redes de seguridad social municipal en salud y educación, era pobre. Las municipalidades procuran promover la autogestión de la gente y alejarse del paternalismo, del mismo modo que tratan de evitar la creación de expectativas entre postulantes futuros, ya que el número de transferencias asignadas a la comuna por el nivel central era extremadamente bajo.

Considerando los procesos de exclusión espacial

Un aspecto fundamental del enfoque de exclusión social es que toma en cuenta la dimensión social. Este enfoque reconoce que las relaciones sociales tienen lugar en un espacio que no es neutral y que, por esa razón, ello puede contribuir al proceso de exclusión. Con respecto a distancia, el estudio confirmó otros estudios latinoamericanos, al revelar que las *comunidades* periféricas, como Huechuraba, no tenían acceso igualitario a los servicios sociales. Por esto, la gente que vivía en Huechuraba tiene que viajar largas distancias para acceder a esos servicios, viaje que representa un costo económico para las familias pobres, así como una exigencia a su tiempo productivo. Los resultados del estudio mostraron que en Huechuraba, por ejemplo, solo hay dos centros de atención primaria en salud, no hay ni una escuela primaria especial para escolares con dificultades de aprendizaje, y no existen facilidades para los mayores.

El estudio sugirió que el acceso diferenciado a los servicios *dentro* de las áreas pobres no debería ser pasado por alto en las políticas de inclusión. En este sentido, la comuna de Huechuraba era muy ilustrativa, en la medida en que se caracterizaba por la concentración geográfica de las oficinas y servicios sociales municipales en un sector, el oriental, la zona más antigua. Para los habitantes del sector occidental, la falta de infraestructura vial significaba que ellos quedaban pobremente vinculados al resto de la comuna, y que el acceso a los servicios y oficinas acarrearía inmensos costos en términos de dinero y tiempo. Esto afectaba a los más pobres de los residentes de la zona occidental, los que no tenían otra opción que ir al centro de atención primaria de salud municipal. Otros residentes, con mejores planes de salud, ya fuera dentro o fuera de los servicios públicos de salud, podían ir a algún lugar de su escogencia.

El género también interactúa con el espacio. Las mujeres son más afectadas que los hombres por los procesos espaciales, en la medida en que son

ellos los que tienden a ser los principales usuarios de los servicios públicos. El lugar de residencia interactúa con la construcción de los *roles* y relaciones de género, ya que la atención de salud familiar y la aplicación para beneficios tendía a ser principalmente una tarea de la mujer. Y también, el tiempo de transporte representa un esfuerzo adicional, dada la carga de trabajo que sobrellevan, mientras que la falta de cercanos centros subsidiados de cuidado infantil reduce sus posibilidades para entrar al mercado laboral.

La necesidad de ordenamientos más flexibles

El estudio sugirió que la disposición de las horas de trabajo de las instituciones calificadoras, tales como las oficinas o servicios municipales, deberían acomodarse a las personas, mediante una mayor flexibilidad. En la encuesta familiar desarrollada en Huechuraba, los ordenamientos sobre horario aparecieron como un obstáculo para los beneficiarios, lo que se presentaba en el caso de dos de las mayores prioridades tanto del Gobierno Central como de los gobiernos locales: el Programa de Mujeres Jefas de Familia, y los Cursos de Capacitación Vocacional. En estos casos, la encuesta mostró que un tercio de los encuestados interesados en el primer tema, y que casi la mitad de ellos interesados sobre el segundo, citaron el horario como un factor. Las autoridades municipales reconocieron esto como un desafío importante. Sin embargo, el responder positivamente involucraría la movilización de mayores recursos humanos y financieros, y una mejor gestión de estos últimos, de manera tal que se pudieran acomodar a los residentes.

Cuestionamiento de los métodos de focalización

El examen de las implicaciones de los recursos, de las negociaciones o de los costos y beneficios de los enfoques de selección de [beneficiarios] escapa al alcance de este artículo. Si bien los instrumentos utilizados (*Ficha CASII*) ayudan a seleccionar a los pobres, simultáneamente lesionan los derechos universales de los pobres con la pesada carga de la calificación comprobatoria. En este sentido, tanto la encuesta familiar como las entrevistas con los funcionarios municipales²¹ mostraron cómo los medios de prueba y los enfoques de selección por sí mismos conducían a segregar entre aquellos que pueden probar que ellos son pobres y aquellos que pueden pagar por un servicio, ignorando las necesidades e intereses de la gente que no se ajusta dentro de categorías rígidas. Y también es importante indicar que el instrumento mismo, para ser más eficaz en la selección de los pobres, tendría que ser revisado para reflejar los cambios que han

21. Tales como los trabajadores sociales y encuestadores a cargo de la aplicación del principal instrumento de verificación, la ficha CAS.

tenido lugar en los patrones de consumo y en los servicios disponibles para los pobres en Chile al final del siglo.

Medios de verificación

El estudio confirma que los rechazos de las aplicaciones de los postulantes a diferentes beneficios sociales resultaban de la obtención de una inadecuada cantidad de puntos con el instrumento verificador. Así fue informado por una mayoría de encuestados que habían solicitado, sin éxito, una o más de las siguientes calificaciones sociales: a) la 'tarjeta de indigencia', la que habilita para acceso gratuito a los medios de la salud pública; b) pensiones; c) vivienda de bajo costo; d) exención del impuesto por recolección de basuras; e) acceso a los centros de cuidado infantil. En función de los temas de género, la atención pública de los niños constituye un ejemplo ilustrativo de la contradicción entre la prioridad asignada a la inserción de la mujer en el mercado laboral y el uso de los mecanismos de selección de beneficiarios por parte de la Institución Pública para el Cuidado Infantil en Chile, la JUNJI.

Otras muestras de esta clase de contradicciones incluyen el rechazo de aplicaciones para pensiones por invalidez que eran hechas por mujeres jefas de familia, sobre la base del nivel de sus bienes materiales (Casilla 3). Otro ejemplo es la exclusión de los beneficios maternales que sufrían las adolescentes embarazadas (Casilla 4), bajo el supuesto de que las adolescentes tendrían el apoyo de sus padres. Este supuesto es de la mayor preocupación en el contexto chileno, tanto que diversos estudios han destacado la fuerte estigmatización adherida al embarazo adolescente (Latorre *et al.*, 1996).

En función de las implicaciones de políticas, los hallazgos mostraban la necesidad de serios cambios en los instrumentos de medios de prueba (ficha CASII), y en sus aplicaciones. Primero, se requeriría una menor focalización en los bienes materiales, tales como televisor a color, refrigerador, calidad del techo y otros parecidos. Segundo, para fortalecer y validar su poder, se debería dar mayor énfasis a: a) las circunstancias actuales vividas por los postulantes (i.e. pérdida de un trabajo o enfermedad repentina); b) el grado de precariedad del empleo, y sobre sus implicaciones en la inestabilidad del ingreso de los postulantes; c) reconocimiento de la pobreza y desigualdad intrafamiliar, prestando atención a las necesidades individuales en la familia; e) una capacitación más adecuada de quienes solicitan el instrumento.

Casilla 3
Medios de Prueba:
cuestionamiento del alto énfasis en las posesiones

María, de 52, se encontraba en una situación muy vulnerable cuando se dio su entrevista con el encuestador de CAS. Ella carecía de toda fuente de ingreso que no fuera la ayuda de sus hijos. Una enfermedad repentina en su columna le impidió trabajar por sí misma. Separada de su esposo, ella no pudo obtener una pensión de él. Ella era responsable tanto de su hija mayor -la que padecía de una enfermedad psiquiátrica- como del hijo de aquélla. Ella solicitó una pequeña pensión, pero el puntaje que alcanzó con el test de tamizaje se consideró que era muy alto.

'El doctor me dio un papel para que yo pudiera tener atención gratuita en el hospital y en el centro de salud. Yo vivo enferma. Estoy enferma de los huesos, y él también me dio un papel para que la visitadora pudiera darme una pensión, ya que no puedo volver a trabajar. Aún menos, ya que a mi toca cuidar de mi hija y su bebé... Ellos vinieron a verme, ella me preguntó si acaso yo tenía una máquina lavadora -Sí, le contesté, '¿tiene usted una máquina centrífuga?' - Sí -, ¿refrigerador?, - Sí -, Muy bien señora, dijo ella, usted no tiene ningún derecho a una pensión'.

María constituía un ejemplo de los postulantes que no estaban en condiciones de generar algún ingreso. Y como otras, ella se estaba convirtiendo en peligrosamente vulnerable a causa de su enfermedad. En términos de compromisos de políticas, este evento propio de la vida justificaba el apoyo externo y ayuda, con el fin de impedir que ella fuera a hacer en la pobreza. Sin embargo, las reglas y los métodos de selección de beneficiarios la excluyeron del apoyo externo debido a que sus condiciones personales sólo fueron medidas en la forma de posesiones materiales.

Fuente: Clert (a publicar) Encuesta de Hogares en Submuestra.
Entrevista semiestructurada. Mayo 1998

Casilla 4

Métodos de medios de prueba, exclusión de los beneficios familiares y adolescentes embarazadas

Las adolescentes embarazadas, futuras madres adolescentes solteras, que todavía viven en la misma unidad residencial de sus padres, como allegadas, debido a que no están en condiciones de encontrar un lugar para sí mismas obtienen un alto nivel de puntaje en la ficha CAS, en la medida en que se les supone que se benefician del ingreso total de sus padres. En muchos casos, esto las excluye directamente de los beneficios maternales. Como dos funcionarios municipales lo expresaron:

Es difícil decirle a una jovencita de 14 ó 15 que el ingreso de su papá y su mamá la perjudican, que ella no puede obtener el beneficio maternal ...Y es aún más difícil cuando usted oye en los discursos que las adolescentes embarazadas tienen derecho a esto y aquello. Las muchachas se sienten realmente mal cuando se dan cuenta que no obtendrán el beneficio.

Autor: ¿Por qué ellas no pueden obtener el beneficio maternal?

Porque ellas son clasificadas como dependientes. Así en la encuesta CAS, ellas son sumadas como parte de la 'unidad familiar' (el grupo familiar). Bien, esto es verdad, pero estamos hablando de una niña embarazada que necesita un poco de apoyo aquí ...! Y es justo, sus padres podrían ayudarla un poco, de alguna manera, algunas veces. Pero algunas veces, sus padres también las rechazan, les dicen fuera y así. Entonces, las muchachas vienen aquí, a nosotros, buscando ayuda, a la municipalidad, pero aquí tampoco hay apoyo ...

Fuente: Clert (a publicar). Entrevistas semiestructuradas con funcionarios municipales. Junio, 1998.

Grupos prioritarios

Otro hallazgo fundamental del estudio consistió en que muchos postulantes podían ser rechazados porque no correspondían al grupo específico que estaba siendo seleccionado. Esto planteaba serias implicaciones para la focalización del gobierno en ciertos grupos 'vulnerables', lo que conduce a ignorar la vulnerabilidad de otros. Tanto las mujeres como los hombres eran afectados, aunque de maneras diferentes.

La mayoría de los encuestados que habían postulado para los cursos de capacitación vocacional informaron sobre estas formas de exclusión, incluyéndose entre ellos, principalmente, a los hombres mayores de 40 años, la mayoría desempleados, a quienes se les dijo que los cupos de los cursos que a

ellos les interesaban estaban reservados para los jóvenes. Esto conducía a una situación absurda en la cual las personas del grupo de edades entre 40 y 50 años eran excluidas del mercado laboral por las empresas, debido a la estigmatización de la edad, por una parte, y de los programas de capacitación vocacional del Estado, por la otra. Esto también planteó el *tema de prioridades conflictivas*, en la medida en que la exclusión de los hombres de cuarentas con respecto a los cursos de capacitación vocacional no representaba un buen presagio para el énfasis del gobierno en el capital humano y en la inserción en el mercado laboral, ambas, partes de su estrategia contra la pobreza.

En cuanto a las mujeres, inquietaban principalmente las mujeres casadas que postulaban sin éxito al Programa para Mujeres Jefas de Familia. Esto planteaba un crucial debate sobre políticas, el que aplicaba a Chile, pero también a otros países de América Latina. La focalización de la pobreza en las mujeres jefas de familia parecía ignorar que la pobreza femenina también podía afectar a mujeres viviendo en familias con jefe masculino. Y algo interesante, las entrevistas con los funcionarios del SERNAM sugieren que el gobierno se está dando cuenta de la importancia de estos aspectos, y está considerando extender de alguna manera el Programa.

EXCLUSIÓN DE LOS DERECHOS Y DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Negación de Derechos y Desventaja Social

Un enfoque de exclusión social requiere observar a aquellos que experimentan la desventaja social como personas que están dotadas de derechos así como de necesidades²². El análisis de la desventaja social desde tal perspectiva multidimensional obligó a romper la acostumbrada separación –evidente en tantos reportes oficiales de desarrollo– entre pobreza y negación de derechos, entre los aspectos socioeconómicos y los político-legales. En el caso de Chile, el proceso de democratización contribuyó a –y permitió– que el tema de la ciudadanía y el del acceso desigual al sistema de justicia regresaran a la agenda. La administración de Aylwin (1990-1993) estableció un programa nacional de pequeña escala, dentro del Ministerio de Justicia –el Programa de Acceso a la Justicia (PAJ)–, dirigido a mejorar la información de los pobres sobre sus derechos y la asistencia judicial²³. La Administración Frei, en su primer trienio (1993-1996), incorporó al PAJ en el Plan Nacional para la Erradicación de la Pobreza (PNSP) y extendió su cobertura. Sin embargo, la desaparición del PNSP en el segundo trienio, y un énfasis muy fuerte en el componente de inserción al mercado laboral, como

22. Para una discusión analítica sobre exclusión social y ciudadanía en el contexto latinoamericano, véase Sojo en este volumen.

23. Apoyado la más de las veces en intervenciones móviles, el PAJ ha compensado útilmente las deficiencias en los centros legales público, especialmente en las áreas rurales.

parte de la estrategia de reducción de la pobreza, significó el detrimento de otras áreas, entre ellas los aspectos judiciales. En el Programa Nacional para Mujeres Jefas de Familia, esto se manifestó en la relegación del componente legal y judicial al nivel local. Esto significó que el SERNAM solo pudiera brindar su apoyo allí donde las municipalidades daban consideración al tema de la asistencia legal y judicial²⁴.

Considerando los reportes existentes (Clert, 1996b:32-33; Correa *et al.*, 1993) y sobre todo los recientes hallazgos obtenidos en la comuna de Huechuraba, este artículo sugiere la importancia de mantener el tema del acceso al sistema judicial en la agenda contra la pobreza. Un argumento central es que la negación de derechos que conduce a la injusticia a menudo pareció tener un poderoso impacto en la desventaja social de las víctimas, como lo sugirieron las historias personales de los entrevistados. Con relación a los temas del trabajo, tanto hombres como mujeres comúnmente reportaron injusticias generadas por las prácticas de los empleadores. Pagos injustos, mucho más abajo que el salario mínimo, vacaciones impagas y despidos injustos, entre las más mencionadas.

En función de los temas de género, la evidencia sugiere que la asimetría de las relaciones de poder era más extrema en el caso de las mujeres. En cuanto al área de las pensiones alimentarias, los funcionarios involucrados en los centros públicos de ayuda legal informaron sobre casos ilustrativos en que las mujeres jefas de familia nunca podían obtener un pago adecuado de la pensión alimentaria debido a que no tenían los medios para sostener una acción legal. Como consecuencia, ellas no solo habían tenido que enfrentar una gran pobreza inmediatamente después de la separación, sino que habían llegado a convertirse en vulnerables en el largo plazo. El frecuente reporte de violación de los derechos a la pensión alimentaria confirmó la importancia del tema de la desventaja social de la mujer, como se subrayaba en otros informes (Clert, 1996b:32-33). Además, y debido a los existentes estereotipos sobre género, el marido había tenido el tácito apoyo de la policía para tomar todas las posesiones de la familia, después de la separación de la pareja (Clert, 1996a, 1996b).

Con respecto al trabajo, algunas experiencias específicas basadas en género deben ser subrayadas. Por ejemplo, los despidos injustos por razón de edad afectan tanto a las mujeres como a los hombres, pero los despidos injustos debidos al embarazo afectan específicamente a las mujeres jóvenes. Informantes claves confirmaron la violencia física y sexual infligida a las mujeres por sus parejas masculinas o por los miembros de su familia, al mismo tiempo que el estudio descubrió un área subinformada: la violencia

24. Fuente: informantes claves y entrevistas semiestructuradas.

practicada, principalmente sobre los hombres, por los *Carabineros*²⁵ y por la *Policía de Investigaciones*.

Formas y factores de exclusión

En cuanto al acceso a los tribunales, los encuestados no identificaron como factor de exclusión a la falta de acceso a ellos, ni a los gratuitos “servicios legales”²⁶. El centro legal²⁷ sí tenía métodos de selección de beneficiarios sobre la base de medios de prueba, pero los criterios que allí se utilizaban eran más flexibles que los del formulario C.A.S. Los informantes claves y las entrevistas semiestructuradas identificaron tres factores principales para no emprender acciones legales contra los autores de alguna injusticia:

- desaliento y resignación ante la cantidad de formularios a completar y requisitos a cumplir asociados con la máquina judicial, y con respecto a la complejidad y duración esperada del correspondiente proceso;
- las deficiencias de las mismas leyes chilenas, lo que hace imposible a cualquier juicio; y esto ocurría principalmente en el ámbito laboral;
- Las asimétricas relaciones de poder entre víctimas y autores de la injusticia. El emprender acciones legales contra *carabineros* no sólo se veía como dificultoso e irrealista sino que también como peligroso, por miedo a las represalias. En el caso de las instituciones de gobierno o entidades privadas que habían cometido errores con perjuicios, el centro legal había recomendado a los encuestados conformarse desde el principio, debido a las “dificultades para recolectar de evidencias”.

Para aquellos que habían logrado acceder a los tribunales, el aspecto crítico era la pobre calidad del acceso. Más del 50% de los encuestados que habían sido víctimas de alguna injusticia habían podido abrir un expediente de juicio en contra de sus ofensores. Sin embargo, los datos cualitativos sugirieron la necesidad de tomar en cuenta a otros indicadores, tales como la *eficiencia* de la judicatura, particularmente en lo que se refiere a las *tardanzas*²⁸, y a su *imparcialidad*. Los entrevistados e informantes claves también dieron informaciones precisas acerca de la corrupción de los

25. Policía.

26. Los que cubren asistencia y servicios judiciales; i.e. asistencia de un abogado y concurrencia al tribunal si es necesario. Una modalidad alternativa de intervención era provista a través del arbitraje.

27. *Corporación de Asistencia Judicial*. Estos centros legales dependen del Ministerio de Justicia, pero son independientes de los PAJ, los que no estaban implementados en Huechuraba.

28. Los largos procesos judiciales incluían, entre otros, el mínimo de un año para cualquier demanda contra empleadores y reclamos sobre pensión alimentaria, y dos años, mínimo, para los casos en juzgados del crimen.

abogados de los demandantes o de funcionarios públicos influidos por acaudalados acusados. Adicionalmente, los abogados que el centro legal suministraba gratuitamente eran caracterizados como poco confiables. Esto tenía que ver con el contexto más amplio de configuración del personal del centro legal, el que principalmente se componía de practicantes con ningún incentivo para un buen desempeño.

Dentro de este desolado cuadro, las mujeres reportaron algunas pocas experiencias positivas. Mientras la ley lo permitía, la experiencia descrita en la casilla 5 muestra cómo el positivo *rol* de instituciones contraactantes, tales como los centros de asistencia legal o el servicio de Inspección del Trabajo podía compensar los desbalances en las relaciones de poder y proteger a los ciudadanos en algunos casos. Más recursos en estas instituciones y adecuados incentivos junto a reformas legales podrían generar una diferencia decisiva.

Casilla 5
Compensando desbalances en las relaciones
de poder en el proceso judicial

Mariana, una mesera de 25 años, fue despedida por su empleador cuando ella le contó que estaba embarazada. Su cuñada le recomendó que fuera a la Inspección del Trabajo, donde recibió información y apoyo.

“Ellos me hablaron sobre mis derechos como trabajadora y como mujer embarazada. Entonces yo empecé a defenderme por mí misma, ya que vi que la Inspección... me apoyaba. La inspectora me ayudó con todos los trámites y formularios. Ella gestionó mi reintegro al trabajo hasta que salí por mi “prenatal”.

Cuando ella regresó al trabajo, su empleador empezó a perseguirla, tratando de hacer que renunciara, y hasta la acusó de ladrona. Esta vez ella necesitaba la asistencia del centro legal, el que le suministró un abogado. No se pudo obtener ninguna evidencia en contra de ella y entonces ganó el caso, y también una indemnización. Su excepcional caso mostró la exitosa combinación de apoyos de dos instituciones públicas, la Inspección del Trabajo y el Centro Legal. Más que nada, los derechos de Mariana estaban protegidos por la ley de licencia maternal, sin la cual su caso no habría podido ni siquiera ser intentado.

Fuente: Clert (a publicar). Entrevistas Semiestructuradas, Mayo 1998.

EXCLUSIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

Desventaja social y acceso a las organizaciones

El acceso a las organizaciones puede tener un impacto directo sobre la pobreza y sobre el aislamiento social. Primero, permite el acceso a los recursos simbólicos. La evidencia existente sugiere que la participación en las organizaciones ejerce un efecto psicológico positivo sobre las mujeres. El compartir problemas y preocupaciones eleva la autoestima, reduce el aislamiento, y tiende a promover temas no necesariamente vinculados con los objetivos del grupo, tales como la violencia familiar (Clert, 1996b:35). Segundo, puede ayudar a la gente a dar un paso adelante en su experiencia de desventaja social. Al conjuntar sus conocimientos y esfuerzos, ellos podrían tener grandes oportunidades de que sus intereses se reconozcan y se satisfagan sus necesidades, esta idea ha sido particularmente enfatizada, desde 1990, por el Gobierno chileno, lo mismo que por muchas municipalidades, la de Huechuraba entre ellas. Con respecto a la política social, este enfoque subraya la importancia que los mecanismos orientados por la demanda tienen en la provisión de beneficios, ya sea a través de fondos sociales o programas localmente financiados, como aquellos para los mayores o los incapacitados. Sin embargo, para ser eficaz, este enfoque exige a las personas que se conviertan en parte de grupos organizados y, en lo posible, legalmente reconocidos, con el fin de aplicar para ayudas financieras. Más aún, hay evidencias que sugieren que las personas enfrentan un acceso desigual a las organizaciones sociales y, por lo mismo, a los recursos materiales que ellas pueden proveer.

Formas y procesos de exclusión

Estudios realizados han apuntado hacia los específicos obstáculos de género para el acceso de las mujeres a las organizaciones sociales. Tales obstáculos incluyen, principalmente, restricciones de tiempo y espacio debidas a las múltiples actividades de las mujeres y/o, a la oposición de la pareja masculina²⁹. Si bien este artículo no niega la importancia de tales restricciones de género, las evidencias obtenidas en el microestudio desarrollado en Huechuraba llaman a prestar más atención a los procesos que pueden excluir tanto a hombres como mujeres de los recursos de las organizaciones.

Los datos cuantitativos del estudio de Huechuraba sugieren que el acceso diferencial a las organizaciones sociales estaba marcado por variables distintas de las de género, como por ejemplo la condición de propiedad de la

29. Véase Sabatini (1995: 43) y su énfasis en el factor *machismo*.

vivienda. En tanto que un significativo número de propietarios participaba en varias organizaciones, muy pocos arrendatarios lo hacían en organizaciones formales tales como las asociaciones vecinales, o las juntas de padres y madres. Los arrendatarios tendían a involucrarse, particularmente, en asociaciones de autoayuda, y dentro de aquellas, en los comités de *allegados*.

De manera más amplia, los datos cualitativos proveyeron una cantidad de posibles factores explicativos detrás de la exclusión de las organizaciones sociales. Una pequeña fracción de encuestados, que no participaba en ninguna organización, manifestó un general 'desencanto' con la participación, aunque esto no fue posteriormente explorado en el estudio. Otros, y especialmente los encuestados más viejos, expresaron simplemente una carencia de tiempo y la gran carga que la participación añadiría a sus rutinas diarias. Más adelante, el estudio indagó, dentro de un tema subreportado, las maneras en las cuales las organizaciones por sí mismas pueden excluir y discriminar. Las entrevistas semiestructuradas con los líderes sociales y miembros de las familias apuntó hacia dos actitudes y prácticas discriminatorias principales: a) el establecimiento de requisitos financieros y a los procesos más invisibles de discriminación o exclusión por medio de la estigmatización. (Casilla 6).

Casilla 6

Requisitos financieros y exclusión de las organizaciones sociales: Los Comités de *Allegados*

Los Comités de Allegados (*personas o familias viviendo con otras familias bajo acuerdos precarios*) es más probable que tengan éxito en la obtención de viviendas de bajo costo para sus miembros si todos ellos tienen la misma capacidad de ahorro. Julia, una secretaria de un Comité de allegados, sugirió que algunas *directivas* (organismos de gobierno) les presionaban a ellos para no dejar entrar a aquellas personas con insuficiente o precaria capacidad de ahorro. Todo el proceso de selección de membresía merece ser citado en extenso:

V: Hay un mínimo que obtener en el esquema, nosotros éramos alrededor de 50, pero esto era inútil debido a que estas personas ya sea que no tenían el dinero o no estaban en condiciones de obtenerlo, (...). Por lo tanto, comenzamos a eliminar gente.

Autor : Y, entonces, ¿Cómo seleccionaban ustedes a su gente?

V: Empezábamos por pedir dinero, ellos tenían que darnos una cierta cantidad de dinero, en un determinado plazo. Ibamos a cada una de las direcciones que teníamos, explicábamos lo que estábamos haciendo (...). Y al final, solo mantuvimos a 15 de los 50. Ellos fueron aquellos que realmente tenían el dinero y todos sus papeles en orden.”

Autor: ¿Cuánto necesitaban ellos para ser seleccionados?

V: Nosotros pusimos un mínimo de \$300.000 (US\$600)*.

El *status* con respecto a la vivienda parecía ser el fundamento más fuerte para la exclusión. Algunos líderes sociales exhibieron actitudes discriminatorias hacia los no-propietarios, por ejemplo, los arrendatarios, los allegados o los cuidadores; Pedro lo puntualiza así:

‘En la villa, muchos permanecían como inquilinos. Este es el por qué esta población nunca avanzará, debido a que hay muchos cuidadores y arrendatarios. El que es inquilino no le importa nada. (...). Lotes de allegados, a ellos no les importa. Ellos no son propietarios, no vale la pena trabajar para ellos.’

Al mismo tiempo, algunos arrendatarios se sentían discriminados en contra, como Jorge y María:

J: Yo creo que ellos nos miran como inferiores (nos miran de menos), porque ellos (la Junta) dice ‘ellos son jóvenes, ellos ya deberían tener su propia casa (...)’.

M. E. ...No, yo nunca requerí de la Junta, pero es porque tampoco tuve acceso a ella. Una Junta de Vecinos nunca tomará en cuenta a los arrendatarios, ellas solo atienden a los propietarios’

(*) Más de cuatro veces el salario mínimo.

Fuente: Clert (a publicar)

PERCEPCIÓN DE LAS RELACIONES: IMPLICACIONES PARA LOS AGENTES DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL³⁰

Esta sección final examina la experiencia y percepción de los participantes con respecto a su distancia de las redes, los actores, las instituciones, todos los cuales *se supone* juegan un papel importante en la reducción de su desventaja social, conforme a la estrategia del Gobierno Central para la reducción de la pobreza. Los apremios para este documento hacen imposible la presentación de un recuento detallado y comprensivo de los hallazgos. No obstante, a continuación se sintetizan los hallazgos críticos, y sus relacionadas implicaciones de política.

El Hogar y los ‘Contactos Cercanos’

Se podría argumentar que la exclusión de las redes horizontales, tales como los ‘contactos cercanos’ choca con la exclusión respecto de otros recursos más tangibles como los de las calificaciones sociales. Cuando la protección y asistencia del Estado es denegada, podría asumirse que, para la satisfacción de sus necesidades, las personas se apoyarán en otros, ya sea entre los de su familia o de su ‘comunidad’. Sin embargo, la evidencia del microestudio realizado en Huechuraba no encontró antecedentes fuertes sobre las virtudes inclusivas comúnmente atribuidas a tales redes horizontales. Algunos casos sugieren que el aislamiento social genera grandes dificultades en el estar al frente de la diaria lucha por la supervivencia. No obstante, el significado y naturaleza de las relaciones no puede entenderse como garantizado. En este sentido, esta investigación confirmó los hallazgos sobre redes sociales realizadas en otros países latinoamericanos³¹ cuando subrayan la importancia y también las limitaciones de los así denominados contactos cercanos, como los de parentesco, y los de parentesco ficticio, como los amigos.

30. Las evidencias en esta sección fueron parcialmente extraídas de la encuesta cuantitativa, pero de manera más significativa de las entrevistas semiestructuradas y del ejercicio participativo del Diagrama de Venn. Derivado de los métodos de Evaluación de la Participación Rural (P.R.A., según siglas en inglés), y basado en la esquematización de círculos, este ejercicio pregunta si existen actores o instituciones diferentes que sean relevantes para los participantes en términos de su capacidad de ayuda y/o, atención para ellos en períodos de problemas. Y también permite indagar al interior de la atención percibida y de la capacidad de ayuda de estos actores e instituciones.

31. González de la Rocha (1993;1994); Roberts (1993).

Las relaciones de hogar

La encuesta cuantitativa ilustró sobre las formas en que los hogares podían dar respuesta a las necesidades insatisfechas, tales como la atención de los niños o de los adultos enfermos. El 24% de los encuestados señaló que otros miembros del hogar, distintos de ellos, se encargaban de los adultos que requerían asistencia. El 29% de los encuestados con niños menores de ocho años indicó que ellos confiaban en los miembros de la casa para el cuidado de los niños. Y por contraste, solo el 8% dijo confiar en los centros de atención infantil, y únicamente el 6% refirió a los vecinos o amigos. La mayoría de las personas entrevistadas consideraba a las relaciones en el hogar -i.e. la pareja, el niño de mayor edad, o algún pariente allegado- como la fuente más importante y accesible de ayuda. Para la mayor parte de los entrevistados con pareja, independientemente del género, la pareja era usualmente la primera elección, mientras que para los encuestados solteros o divorciados, la primera elección era algún pariente próximo allegado.

Familia, Parentesco ficticio, y Amistad

Los hallazgos asociados a las relaciones de familia fuera del hogar demostraron serias limitaciones en sus capacidades de brindar cuidados. Si bien los parientes no residentes en el hogar mantenían un relativo lugar de importancia en la mente de muchos de los participantes, y aunque a veces su apoyo era crucial para ellos, un tercio de los participantes aún consideraban a los miembros de la familia como distanciados y no confiables en períodos de necesidad. Los hallazgos cuestionaron los supuestos sobre la familia como un ambiente armonioso e indiferenciado.

Con respecto a la amistad, la mayoría de las percepciones de los encuestados sobre tales relaciones era que ellas dejaban de ser confiables en tiempos de problemas³². Además, en varios casos, las limitaciones estaban singularmente diferenciadas según el género. Las restricciones de movilidad y tiempo de las mujeres, debido a sus múltiples tareas, restringían el tiempo para las amistades. Como Margarita, una costurera, lo expone: 'Para mí, es del trabajo a la casa. Mi mundo está aquí adentro. Lavar, planchar (...) y después solo el deseo de irme a la cama...'

Las relaciones con los vecinos

Los hallazgos sugirieron una reevaluación de las relaciones espaciales como un factor para facilitar la inclusión social. La mayoría de los partici-

32. Por ejemplo, Ximena no tenía amigos y argumentaba: 'Cuando de lo que se trata es pasarlo bien, tú tienes muchos amigos. Cuando tú estás en problemas, simplemente los pierdes'.

pantes no consideraban a los vecinos en su constelación de relaciones, y cuando sí lo hacían, generalmente las caracterizaban como distantes y sin importancia. Algunos de los factores que explican tal percepción eran la falta de unidad en la comunidad, la vergüenza de pedir ayuda, y las carencias. Las carencias parecían limitar la capacidad de los vecinos para cooperar informalmente entre sí, en la medida en que ellos se encontraban sobrecargados con las pesadas demandas de sus propias familias. Este hecho se daba claramente en los vecindarios más deprivados de Huechuraba; esto es, en los campamentos y en las poblaciones con viviendas de bajo costo.

Las Asociaciones de la Sociedad Civil

Organizaciones territoriales, organizaciones de autoayuda, y otros grupos sociales

Las asociaciones de vecinos (*Juntas de vecinos*) son frecuentemente consideradas como un 'espacio natural' de reunión y participación comunitaria por parte de los tomadores de decisiones, y más de la mitad de los participantes sí integraban la 'Junta' en su constelación de relaciones. Aun así, una gran mayoría de estos encuestados consideraban a esta organización como alejada de ellos, y de poca importancia en lo personal³³ (véase los diagramas de Venn). El estudio mostró una clara coincidencia entre las experiencias y percepciones de discriminación destacadas en la Sección 4 y las percepciones de lejanía de las instituciones. Otros factores tenían que ver con las percepciones de los encuestados acerca de la inutilidad de las Juntas.

Las asociaciones de autoayuda, tales como los *Comités de Allegados*, fueron escasamente mencionadas por los participantes, pero varios pequeños grupos sociales sí fueron referidos como fuentes de ayuda. Tal era principalmente el caso de los participantes que habían sufrido el rechazo social de otras asociaciones. Esto quedaba claramente visible en el caso de los discapacitados³⁴.

Tiempo libre y organismos religiosos

Las asociaciones de tiempo libre no fueron del todo mencionadas como fuentes de ayuda. En lo que se refiere a las asociaciones religiosas, la ayuda material real brindada por los cuerpos religiosos era variada, tanto en

33. La minoría de los encuestados que consideraron cercana a la Junta y que calificaron mejor su capacidad de atención eran, ya sea, o parientes de algún miembro o del presidente de la Junta, o eran ellos mismos líderes sociales de alguna otra organización social.

34. Por ejemplo el caso de Luis, presidente de un pequeño grupo de adultos físicamente discapacitados. Ilustró el círculo *virtuoso* de una alta posición en una organización, el acceso a la información, redes y calificaciones sociales.

términos de importancia como de acceso³⁵. La asistencia material incluía contactos para trabajos ocasionales (*pololitos*), y, en el caso de la Iglesia Católica, la recepción de cajas de víveres durante la Navidad. Para aquellas personas que se encontraban en una situación desesperada, este tipo de ayuda era vista como de gran importancia, aunque todos lamentaban su irregularidad e informalidad.

ONG, fundaciones y organismos de caridad

Los hallazgos sugirieron que debía tenerse cuidado con la confianza en Estados que no fueran de bienestar, a través de las ONG y los organismos de caridad. Estas instituciones fueron escasamente mencionadas como fuentes de ayuda en tiempos de problemas. Entre los posibles factores que mantienen esta ausencia, el estudio destacó la pequeña presencia de las ONG en la *comuna*, pero también de la existencia de prácticas financieras discriminatorias en algunas de ellas. Otro de los temas señalados por los entrevistados fue la vergüenza. Algunos de los encuestados consideraban la ayuda de la municipalidad como una autorización, un derecho del ciudadano (véase Sección Cuatro), mientras que el recurrir a la caridad lo veían como una disminución de dignidad y status. No obstante, las ONG y las fundaciones parecían tener una particular importancia para aquellas personas o parientes que habían sufrido exclusión –más allá de sus distinciones–, y que no podían acceder fácilmente al sistema formal del Estado, como es el caso de los discapacitados.

Organismos Estatales: La importancia del Trabajador Social como un hallazgo clave

Los trabajadores sociales no gozan de preocupación en el discurso del gobierno chileno sobre reducción de la pobreza, en parte debido a que se les asocia con un enfoque ‘paternalista’ que el mismo gobierno procura superar. Ellos son con frecuencia ignorados y, consecuentemente, quedan fuera de las asignaciones de recursos.

Sin embargo, el estudio realizado en Huechuraba sugirió una reconsideración de esas percepciones y prioridades. Conforme a las percepciones de los entrevistados, captadas en los Diagramas de Venn, el trabajador social representaba la fuente de ayuda más importante y accesible para la mitad de los participantes, y esto a la manera de un significativo miembro del hogar. Evidencias de esa importancia fueron también indirectamente indicadas por la encuesta cuantitativa, las que mostraron que el principal motivo para visitar la municipalidad era el de concurrir al *Departamento de*

35. Solo ocho de los 24 participantes representaban organismos católicos y evangélicos en un círculo.

Atención social (véase la Figura 2). El personal de esta unidad se compone esencialmente de trabajadores sociales, los que se ocupan principalmente de la información y postulaciones a los beneficios sociales. No obstante, debe enfatizarse que el trabajador social era el intermediario entre el beneficiario potencial y los beneficios sociales.



1) Pregunta planteada a 52 encuestados de 88

2) Información, postulación a beneficios sociales, ayuda social en general.

Fuente: Clerf (a publicar) Encuesta de Hogares

No se pudo alcanzar conclusiones definidas acerca de la influencia de *género* sobre las percepciones de los trabajadores sociales. Por cierto, algunas parejas mostraron claras diferencias de percepción, en la que los hombres experimentaban más renuencia a tratar con cualquier procedimiento burocrático relacionado con el bienestar de la familia. Sin embargo, en otras parejas, los hombres –y especialmente aquellos que se encontraban desempleados– se sentían más cercanos al trabajador social que lo que se sentía su pareja femenina. Y algo muy importante, la accesibilidad a los trabajadores sociales fue subrayada por muchas de las personas que enfrentaban el aislamiento y situaciones extremas de desventaja social. Estas personas se sentían escuchadas, tratadas y orientadas con respeto. Más aún, los trabajadores sociales a menudo constituían un puente, un vínculo entre ellos y las instituciones calificadoras.

Con respecto a las más altas autoridades locales (los funcionarios municipales y la alcaldesa), ellos aparecen como distantes y desligados de los encuestados, en agudo contraste con la percepción sobre los trabajadores sociales. Algunos de los encuestados sí reconocían el poder de decisión de la alcaldesa y por tanto su importancia. Aun así, la mayoría simplemente la veía como 'inalcanzable'

Con todo, *algunos casos sugieren que la membresía en, o el liderazgo de una organización social hacían más accesibles a este tipo de agentes, y, de ahí, potencialmente más útil.* Ilustrativa fue la comparación entre el esquema

de los presidentes de *campamentos* y los comunes pobladores del *campamento*. Y algo muy interesante es que hallazgos similares se obtuvieron con respecto a las *autoridades centrales*, en la medida en que los líderes sociales reconocieron que ellos enfrentaban menos barreras que sus compañeros residentes de Huechuraba.

CONCLUSIONES E IMPLICACIONES DE POLÍTICAS

Temas Analíticos

Este artículo ha entregado evidencia empírica obtenida de datos cuantitativos y cualitativos que contribuyen al entendimiento de tres cuestiones principales:

- La naturaleza multidimensional del enfoque de exclusión social. La falta de acceso a los bienes tangibles (e intangibles), combinada con una identidad social estigmatizada, las limitadas oportunidades de inserción en el mercado de trabajo, y el precario acceso a la información, y la limitada participación en organizaciones, son todos factores que interactúan en el principio del proceso de exclusión social.
- Los hallazgos resaltan la importancia de los aspectos institucionales en lo que hace a la exclusión social. La investigación identificó mecanismos institucionales que van desde los reglamentos formales —como los procedimientos de definición de beneficiarios— hasta reglas no escritas para la selección en la entrevista de trabajo.
- Al mismo tiempo, el estudio identificó las prácticas discriminativas y excluyentes por parte de las organizaciones sociales, incluyendo a las asociaciones de autoayuda y a los agentes del Estado. Otro aspecto importante de la agencia apuntó a las percepciones de los participantes con respecto a la distancia de otros actores e instituciones que se suponía que debían jugar un *rol* importante en la atención y protección de ellos. De manera muy significativa, las prácticas excluyentes de los agentes, y las desiguales relaciones de poder en las interacciones personales, a menudo parecían estar enclavadas en procesos institucionales estructurales dados por la legislación, desde la pobre composición del personal de los centros legales hasta los métodos de política social, tales como la aplicación de rígidas reglas de definición de beneficiarios.

Conclusiones Generales sobre Políticas

Las conclusiones sobre políticas planteaban serios desafíos para la estrategia del gobierno chileno contra la desventaja social. Tales conclusiones no solo cuestionaban ciertos métodos y prioridades aplicados a políticas sociales, sino que también a algunas de las percepciones y supuestos que se habían mantenido como los más importantes hasta entonces. Ya se habían alcanzado logros muy serios en la reducción de todos los niveles de pobreza. A pesar de ello, la lucha por una mayor igualdad y la inclusión social requeriría reformas adicionales.

Con relación a los temas de género, esta monografía sugiere que las políticas de inclusión social tienen que reconocer la heterogeneidad que se da entre las mujeres que están sometidas a procesos de exclusión y discriminación. Se mostró que la exclusión basada en género interactúa con el bajo nivel de ingreso y con la estigmatización, unida a otros elementos de la identidad social, tales como la condición de la vivienda, el lugar de residencia, la apariencia física y la edad.

Al apuntar a las reglas y prácticas excluyentes que convierten a la mujer en más vulnerable a la pobreza, este artículo ha destacado las limitaciones de un enfoque de grupo-objetivo para afrontar la desventaja social femenina. Se mostró cómo las más amplias reformas en las instituciones del mercado de trabajo, en la calidad de los servicios sociales públicos y en el sistema judicial podrían promover un verdadero cambio para las mujeres que viven en desventaja social. Si los diseñadores de políticas y sus ejecutores adoptaran un marco integrado de exclusión social, ellos podrían avanzar más allá de los programas sociales que se focalizan en las mujeres, como si ellas fueran la solución del problema.

Sin embargo, tal oportunidad se perdería si se asumiera a una perspectiva de exclusión social como un sustituto de un riguroso análisis de género. Las experiencias en Chile y en otros países latinoamericanos han mostrado cuánto más prometedor es pensar en los hombres y las mujeres que enfrentan la exclusión como cuestiones 'de género', que pensar en ellas como cuestiones 'neutrales'.

Conclusiones de políticas específicas

Repensando las políticas de inclusión basadas en el trabajo

Se pueden destacar cuatro temas de políticas relevantes. Primero, el estudio sugiere que no era eficaz definir en categorías rígidas a los beneficiarios de los programas de inclusión social basados en el trabajo. Y también llama a una mayor consideración sobre el precario empleo de los hombres,

y respecto a la discriminación basada en la edad de las mujeres y hombres en el grupo etáreo de 45 a 64 años. Segundo, sugiere claramente que las políticas de inclusión basadas en el trabajo solo pueden promover el cambio social cuando se focalizan en la *calidad* de la inserción en el mercado laboral, como es el caso en el Programa Nacional para Mujeres Jefas de Familia³⁶. Tercero, los bajos salarios mínimos, el extendido empleo casual -negaciones de los derechos al trabajo y prácticas de contratación excluyentes- ponen en cuestión los enfoques residuales hacia políticas sociales en esta área. Cuarto, la falta de atención a los sutiles procesos de exclusión relacionados con los modelos de apariencia física, lugar de residencia o edad, subrayaron la necesidad de campañas de información y de incentivos para las empresas, en un intento de actuar en contra de los procesos de estigmatización en las prácticas de contratación.

Mejorando el acceso a Servicios Sociales de Calidad y Redes de Seguridad

En el nivel urbano, las políticas de inclusión social deberían reconocer el diferenciado acceso a los servicios sociales no solo entre el área metropolitana y las áreas periféricas, sino que también dentro de las áreas periféricas. El reto para las autoridades urbanas locales involucra mayor movilidad en la actual dispensa de servicios. El combate a la exclusión social requiere estar más cerca de la gente. En el largo plazo, la planificación urbana local debería asignar prioridad a las interconexiones de las comunas periféricas. Otras recomendaciones adicionales sobre políticas, para las autoridades locales incluyen: a) la implementación de una eficaz estrategia de comunicación, ya que la falta de información apareció como un gran factor de exclusión; b) horarios más flexibles del tiempo de trabajo en las instituciones calificadoras, como las oficinas o servicios municipales, de manera que se acomoden a las personas, en vez de forzarlas.

La investigación también destacó desafíos estructurales. Primero, las políticas de inclusión social deberían incluir el mejoramiento de la calidad de los servicios sociales públicos, sobre un piso tanto de justicia social como de igualdad de género. Las mujeres tienden a ser las víctimas primarias de los pobres servicios, debido a su gran involucramiento en el bienestar de la familia. Con todo, debería crearse la convicción de que los mejoramientos en la calidad no llegarán muy lejos si la conciencia de género no es promovida entre los ministerios sociales.

Segundo, debería promoverse mayor interés en las prevenciones contra la pobreza y en sus correspondientes implicaciones de políticas. La asignación de prioridad hacia los extremadamente pobres parece conducir al

36. Para un examen posterior del Programa de Mujeres Jefas de Hogar a la luz del enfoque de exclusión social, véase Clert (1996a; 1998).

descuido de aquellos que caen justo sobre la línea, pero que permanecen expuestos a serios procesos de exclusión, tales como los excluyentes sistemas de tarifa por servicio en el ámbito de la salud. Las prioridades deben ser cuidadosamente revisadas de manera de prevenir su caída en un círculo vicioso de daños, debido a la falta de atención médica, en vez de considerarlas en sus riesgos subsecuentes.

Tercero, la investigación ilustró algunos de los inconvenientes de los medios de prueba y de la definición de beneficiarios cuando ellos no son utilizados con otros instrumentos de política que aseguren la inclusión social. Esto también planteó un debate crucial sobre políticas con respecto a la calificación para los servicios sociales y la necesidad de asignar recursos con más eficiencia y justicia.

Mejoramiento del acceso al sistema judicial

La evidencia presenta aquí exigencias para una reconsideración de la importancia que se le da al acceso al sistema judicial dentro de la estrategia antipobreza del gobierno. La negación de derechos que conduce a la injusticia, con frecuencia parece tener un fuerte impacto en la desventaja social de las víctimas. En términos de género, tanto las mujeres como los hombres estaban sujetos a estos procesos, pero de manera diferente, como en el caso de las disputas sobre pensiones alimentarias para las mujeres. La evidencia también sugiere que la asimetría en las relaciones de poder entre las víctimas y los responsables de las injusticias se ve a menudo reforzada en el caso de las mujeres. Este artículo presiona por acciones más fuertes del Estado dirigidas a mejorar el acceso a los tribunales. El positivo rol de las instituciones que contraactúan, como los centros legales o el servicio de inspección del trabajo, mostraron cómo pueden ellas compensar el desbalance de las relaciones de poder y proteger a los ciudadanos en algunos casos. Más recursos en estas instituciones, incentivos apropiados y reformas legales podrían contribuir al cambio.

Dando más consideración a las posibles desviaciones del enfoque orientado a la demanda

La evidencia primaria sugirió la necesidad de una cuidadosa reconsideración del enfoque orientado por la demanda según se practica, ya que deja pocas opciones a las personas que, ya sea que estaban impedidas de acceso a las organizaciones sociales debido a las prácticas excluyentes de esas organizaciones, o debido a que las mismas personas carecían del capital social requerido para participar.

Cuestionando los supuestos sobre la capacidad de atención de los agentes para la inclusión social

Este ensayo cuestionó los supuestos del gobierno sobre la importancia de ciertos agentes, y la subsecuente prioridad asignada a ellos en la lucha contra las desventajas. Y esto se refiere tanto a la importancia como a las limitaciones de los así llamados contactos cercanos, tales como los de los parientes allegados o los de los amigos. El papel de las redes de autoayuda y de apoyo mutuo también fue cuestionado. Además, sugirió tener cuidado con la confianza en estados carentes de bienestar a través de las ONG y los organismos de caridad.

Con respecto a los funcionarios del Estado, el ensayo propone una reconsideración sobre las percepciones y prioridades asociadas a los trabajadores sociales. Su importancia y accesibilidad en períodos problemáticos fue un factor subrayado por la mayoría de las personas que encaraban un aislamiento y situaciones extremas de desventaja social. Más aún, frecuentemente ellos constituían un puente entre las personas y las instituciones calificadoras.

Aspectos metodológicos

La combinación de indicadores de exclusión tanto cuantitativos como cualitativos probó ser esencial en la captación de las múltiples dimensiones de la exclusión social y de sus complejas interacciones. La triangulación de los datos a través de la encuesta de diferentes unidades de análisis también fue muy útil. Debe hacerse notar que el potencial de la perspectiva de exclusión social se confirmó por las entrevistas en el nivel del gobierno central: los entrevistados destacaron la necesidad de marcos más amplios de análisis para diseñar e implementar políticas y programas sociales más inclusivos.

BIBLIOGRAFÍA

- BARROS, L. & CORREA, J. (1993) *Justicia y Marginalidad: Percepción de los pobres*, Pontificia Universidad Católica, Santiago.
- BHALLA, A.S. AND F. LAPEYRE, (1997), 'Social exclusion: towards an analytical and operational framework', *Development and Change* 28, pp. 413-423.
- BEALL, J. (1997) 'Assessing and responding to urban poverty', *IDS Bulletin*, Vol. 28, Nº 2.
- BEALL, J. 1993 *The gender dimensions of urbanisation and urban poverty*, artículo presentado a la UND Division for the Advancement of Women, Workshop on Women in urban areas, Santo Domingo, 22-25 November 1993, (United Nations, Vienna).

- CLEARY D., E *Género y Pobreza*. Elementos para una discusión, SERNAM, Documento de Trabajo N° 29.
- CLERT, C. Policy Implications of A Social Exclusion Perspective En: Chile: Priorities, Discourse And Methods In Question. Phd thesis. Social Policy Department, London School of Economics and Political Science. (a publicar).
- (1998) 'De la vulnerabilidad a la exclusión: género y conceptos de desventaja social' (From vulnerability to social exclusion: gender and concepts of social disadvantage' in Arriagada, I. & Torres, C. (ed.) *Género y pobreza: Nuevas Dimensiones*'. Ediciones de las Mujeres N° 26, (Isis International: Santiago).
- (1997) 'El enfoque de exclusión social: Elementos analíticos y aportes para la discusión sobre la pobreza y el desarrollo social en América Latina'. En *Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política*, 31, January-June, pp. 425-436
- (1996a) "Género, acceso a medios de subsistencia y el enfoque de exclusión social", Workshop on Gender and Poverty, Chilean National Agency for the Woman (Servicio Nacional de la Mujer), March 13th 1996, *Documento de Trabajo*, Centro de Analisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.
- (1996b) 'Género, Pobreza y Exclusión Social en Chile', Consultancy report for the I.L.O. and The Chilean Ministry of Woman Working Paper N° 54, (Santiago: SERNAM).
- CNSP. Consejo Nacional de Superación de la Pobreza-(1996) *La Pobreza en Chile. Un Desafío de Equidad e Integración*, Informe del CNSP, Tomo 1, Editorial Despertar, Santiago.
- DE HAAN 'Operationalising the social exclusion approach' in De Haan, A. and J. Figueiredo (eds) *Social Exclusion: the way forward* Geneva: ILS.(forthcoming).
- GIDDENS, A. (1979) *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis* (London: Macmillan).
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M 1994 *The resources of poverty: women and survival in a Mexican City*, (Blackwell).
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (1998) *Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social* (ILO: Santiago).
- JACKSON, C (1999) 'Social exclusion and Gender: Does one Size fit all? *The European Journal of Development Research*, 11,1.
- MAC CLURE, O. (1995) *Exclusión Social en Chile?*, I.L.O., Santiago.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en Chile, 1998*. Resultados de la encuesta de caracterización nacional Accessed www.mideplan.cl. Aug 1999.
- PAUGAM, S. (1993) *La disqualification sociale: essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris, Presses Universitaires de France.
- RODGERS, G, GORE, C AND JB FIGUEIREDO(eds) (1995) *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses* (International Institute of Labour Studies-IILS). Geneva.

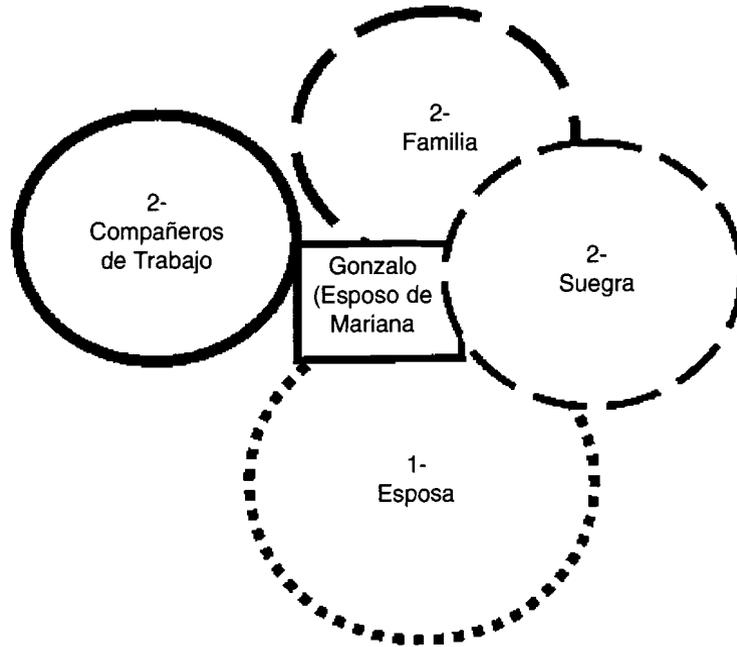
D1. Gonzalo/Compañero de Mariana. Ver D2.

5. Junta Vecinos

5. Carabineros

1. Un Diputado

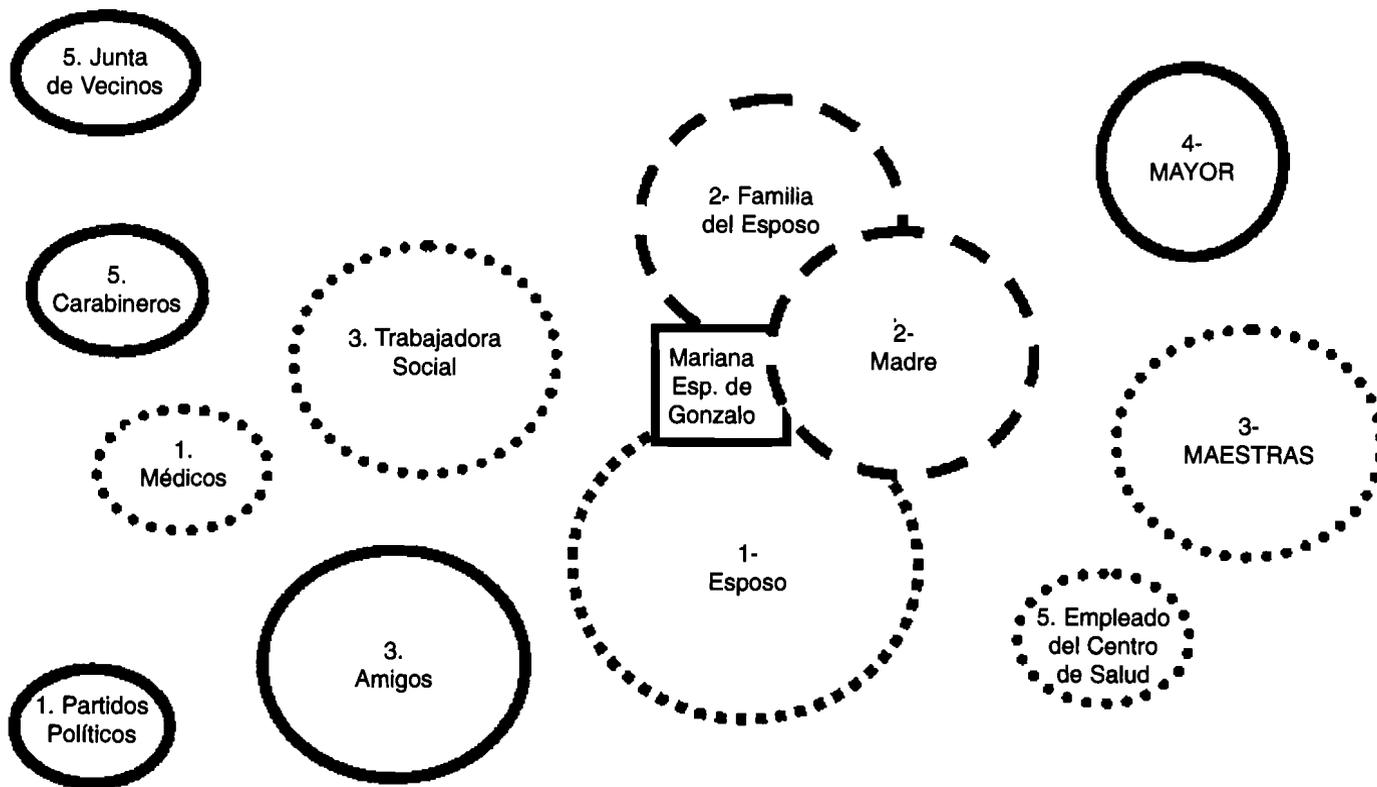
1. Trabajador Social



1. Alcalde

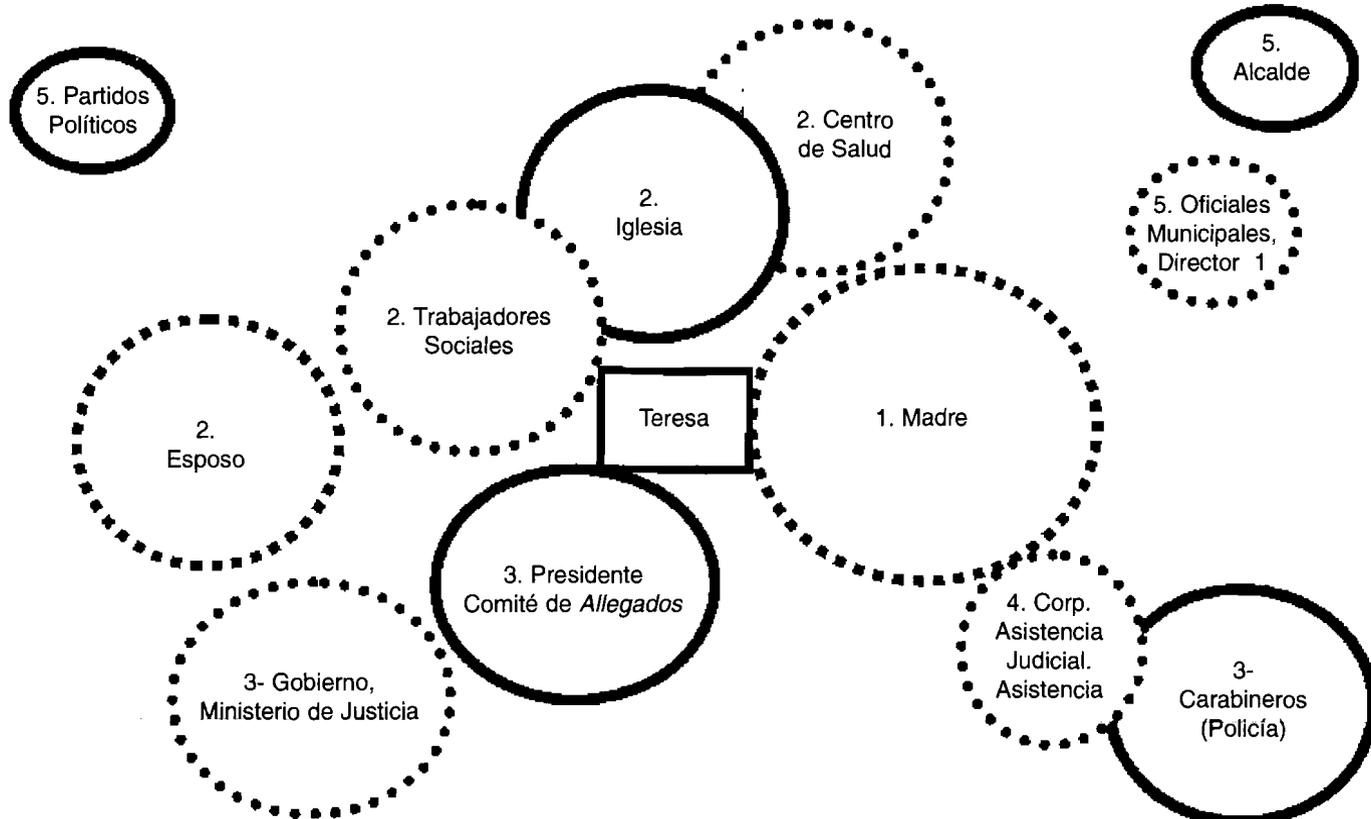
5. Patronos

D2. Mariana/Compañera de Gonzalo (D1).



Fuente: Ibid

D3. Teresa, Secretaria del Comité de Allegados



D4. Myriam, Campamento Jesús Obrero.

