

Nuevas formas de fragmentación de las oportunidades de integración social en Chile

Guillermo Wormald

Instituto de Sociología, P. Universidad Católica de Chile
gwormald@puc.cl

Las reflexiones que se exponen en este trabajo son parte de un esfuerzo de investigación más amplio, referido al impacto que tienen tanto el modelo de apertura y la globalización de la actividad económica como el cambio en el rol del Estado, sobre la condición de vulnerabilidad social de los trabajadores y hogares de menores recursos en el ámbito urbano.¹ En las páginas que siguen analizaremos un aspecto de esta temática. Nos referimos a las repercusiones que han tenido en el acceso a la ciudadanía social de los trabajadores de la Región Metropolitana, las transformaciones ocurridas en la estructura de oportunidades de integración al trabajo, protección y bienestar social durante la década de los noventa.²

La selección de la Región Metropolitana obedece a que ella concentra la proporción más elevada de fuerza de trabajo (43,5 por ciento del total en 1999) y de pobres en el país (31,5 por ciento en el año 2000). En este sentido, ella permite apreciar con claridad el impacto que han tenido algunos cambios institucionales sobre las oportunidades de integración al bienestar social, de los trabajadores y hogares de menores recursos en el ámbito urbano.

Los datos utilizados provienen en su mayoría de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen). La razón para seleccionar esta encuesta es que ella es una fuente privilegiada para comparar en el tiempo datos relevantes de la fuerza de trabajo y de sus hogares.

LA EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES DURANTE LA DÉCADA DE LOS 90

Uno de los rasgos predominantes de la transformación de la sociedad chilena se relaciona con la reproducción de una estructura social fragmentada. Esta idea de fragmentación de la estructura social se deriva del análisis propuesto por Mignione (1993), según el cual una de las posibles consecuencias del desarrollo industrial y pos-industrial es la coexistencia y reproducción de formas de organización del trabajo fundadas en principios socio-organizativos diversos; por ejemplo, organizaciones burocráticas fundadas en vínculos asociativos, o bien organizaciones familiares basadas en vínculos de reciprocidad, las cuales generan oportunidades de integración social también diversas (véase también Chris y Charles Tilly 1998). De esta manera, el carácter fragmentado del trabajo y de la estructura social no implica una falta de integración de determinados segmentos sociales, sino una integración dentro de formas de producción de naturaleza heterogénea, las cuales pueden generar oportunidades diferenciales de acceso al ingreso, a la protección y al bienestar social. Por otra parte, este tipo de integración social puede adquirir un carácter segmentado, en la medida en que va acompañada de diversas divisiones sociales que limitan el proceso de igualación de las oportunidades de acceso al bienestar social.

Este fenómeno, si bien hoy en día adquiere rasgos propios, ciertamente no es nuevo. Son conocidos, por ejemplo, los análisis acerca de la llamada *cuestión social* que caracterizó el desarrollo de la sociedad

¹ Esta investigación cuenta con el apoyo de la Fundación Ford y es un esfuerzo en conjunto con otros investigadores por analizar en forma comparada —específicamente en cuatro ciudades capitales: Santiago, Buenos Aires, Ciudad de México y Montevideo— las nuevas formas de vulnerabilidad que enfrentan los trabajadores y hogares de menores recursos producto del cambio en los estilos de desarrollo del continente durante las últimas dos o tres décadas.

² El concepto de estructura de oportunidades se desprende del marco analítico propuesto por R. Kaztman (1999) para analizar el fenómeno de la pobreza y exclusión social en el continente. A juicio de este autor, si bien la pobreza se relaciona con un problema de carencia de recursos materiales para satisfacer las necesidades mínimas del hogar, sus causas refieren a un problema más complejo vinculado con las canales y formas institucionales de integración/exclusión social (i.e. la estructura de oportunidades) que brindan el mercado, el Estado y la propia sociedad en un momento histórico determinado.

chilena a comienzos de este siglo, y que se tradujo en una aguda situación de pobreza y malas condiciones de vida de un número importante de personas y hogares. Posteriormente, diversos autores pusieron en evidencia un nuevo fenómeno de fragmentación y segmentación social, caracterizado por la *marginalidad* de importantes contingentes sociales, especialmente la población migrante que hacia los años cincuenta o sesenta no encontraba una adecuada integración al mundo urbano. Luego, a partir de los años setenta, surgió una nueva preocupación por la reproducción del *sector informal* de nuestra economía, que puso de relieve la existencia de trabajadores que se integraban de un modo precario al ingreso y al empleo (Prealc 1975, 1978). Y, de manera más reciente, la literatura especializada ha señalado que uno de los rasgos inherentes al patrón de acumulación es la reproducción de diversas formas de exclusión social (Rodgers et al. 1996).

Es claro que estas diversas formas de conceptualización no son idénticas e intentan dar cuenta de fenómenos históricos específicos. Sin embargo, todas ellas ponen de relieve que un rasgo característico del desarrollo de nuestras sociedades es la reproducción de un fenómeno de desigualdad en las oportunidades de acceso a la ciudadanía social. Vale decir, siguiendo la clásica definición de Marshall (1977), un acceso desigual al derecho que tienen las personas a compartir el bienestar y la seguridad social conforme a los estándares existentes en la sociedad.

En efecto, el Estado populista de carácter asistencial no logró abarcar con su acción de protección social al conjunto de la población; y cuando logró expandir su acción, como ocurrió en el caso de Chile, lo hizo de un modo preferencial en favor de aquellos sectores sociales “con voz”. Y éstos, mediante su acción y organización social, desarrollaron acciones reivindicativas orientadas a obtener un acceso diferenciado y de mejor calidad que aquellos “sin voz”.³ Por lo tanto, las nuevas formas de integración social fragmentadas que se generan hoy en día se superponen a las viejas formas de integración social y las redefinen. En este sentido, parece pertinente analizar las actuales formas de integración al trabajo y al bienestar que se dan en nuestro país como una expresión más de un fenómeno más antiguo de acceso limitado a la ciudadanía social. Lo anterior a diferencia de lo ocurrido en sociedades desarrolladas, en las cuales se expandió la ciudadanía social a través del despliegue del sistema fordista y del Estado de bienestar, lo que permite que hoy se pueda hablar en propiedad de un proceso nuevo de exclusión social.

Desde ya, digamos que lo que ayer era explicado como un fenómeno asociado al estancamiento y falta de dinamismo de nuestras economías, hoy debe ser entendido y explicado como parte de su crecimiento dentro de un nuevo marco de competencia global. En las versiones iniciales se suponía que la fragmentación de las oportunidades de integración al empleo y el acceso segmentado al bienestar social eran fenómenos temporales y pasajeros, que el propio desarrollo contribuiría a resolver. Hoy en día, en cambio, existe una mirada menos optimista, que subraya las crecientes dificultades que enfrentan las sociedades para avanzar hacia una mayor igualdad en las oportunidades de integración a la ciudadanía social (Rosanvallon 1995, 2000).

En el caso de Chile, un rasgo distintivo del proceso de modernización iniciado hacia mediados de la década del setenta es la progresiva transformación de la economía desde un sistema fuertemente protegido y controlado por el Estado, hacia uno liderado por el capital privado y centrado en el desarrollo de una economía de mercado abierta al exterior y a las nuevas formas de competencia que va imponiendo el proceso de globalización (Altimir 1998).

Este reemplazo del Estado por el mercado implica que este último ha ido adquiriendo un marcado protagonismo como articulador de la oferta de oportunidades de integración social, lo cual tiene, a lo menos, dos consecuencias sociales de importancia. Por una parte, el mercado —tal como lo pusiera de relieve Weber— alienta la competencia y la creatividad en la sociedad. Ello se traduce en un estímulo “natural” a la diferenciación de la estructura social y, consecuentemente, de las oportunidades de integración que ella brinda. Y por la otra, el mercado también alienta expectativas de integración

³ Al respecto es ilustrativo el trabajo realizado por J. P. Arellano (1985, que muestra cómo las diversas políticas sociales que se impulsaron en Chile a partir de los años treinta tendieron a favorecer de un modo especial a los sectores medios. En este sentido, la deserción de los grupos medios de los espacios públicos o de los servicios sociales a los cuales accedían los grupos obreros comenzó mucho antes de lo que parece haber ocurrido en una sociedad como la uruguaya, que se constituyó, a juicio de algunos, como una sociedad de clase media (Kaztman 2000).

fundadas en el interés individual y conformes a la condición socioeconómica de cada cual, lo que ciertamente implica una mayor diferenciación entre los trabajadores y los diferentes segmentos sociales.

Adicionalmente, un nuevo estímulo a la diferenciación social y a las distintas formas de integración individual lo constituye la creciente valoración e importancia que adquiere el consumo como mecanismo de integración social. En Chile, este fenómeno aparece incentivado por el tránsito desde una sociedad marcada históricamente por la escasez hacia una en la cual, sea de un modo real o simplemente potencial, se puede acceder a una multiplicidad de bienes. En los hechos, la sociedad chilena ha transitado en estas últimas dos décadas hacia nuevas formas de consumo que transforman lo que antes era una aspiración lejana, en una posibilidad más o menos cercana. Si bien una fracción importante de la población aún lucha por satisfacer necesidades, otra parte de ella puede orientarse a la satisfacción de deseos, generando con ello nuevos patrones de diferenciación y nuevas aspiraciones de emulación. Asimismo, se ha producido una redefinición del rol del Estado en tanto proveedor universal de oportunidades de protección social, como también de las formas de asociación, participación y solidaridad social que moldean las oportunidades de integración en el seno de la propia sociedad.

En suma, el proceso de ajuste estructural iniciado a mediados de los años setenta ha tenido un fuerte impacto en la redefinición de la oferta de oportunidades de integración social que brindan el mercado, el Estado y la sociedad.

En lo que sigue, analizaremos con más detalle algunas de las características que asume este proceso, y sus repercusiones sobre la expansión de la ciudadanía social y la condición de vulnerabilidad de los trabajadores.⁴

EVOLUCIÓN DE LAS OPORTUNIDADES EN EL MERCADO DE TRABAJO: 1990-1998

Entre las diversas oportunidades que brinda el mercado, una de las que tradicionalmente ha tenido más importancia para la expansión de la ciudadanía social ha sido la oferta de oportunidades de trabajo. Las razones de esta importancia son varias.

En primer lugar, para la gran mayoría de los adultos el trabajo ha sido y sigue siendo la principal actividad que desarrollan fuera de la esfera privada, lo que lo constituye en un espacio preponderante de integración social. Por otra parte, en la mayoría de las sociedades contemporáneas, incluida la nuestra, el acceso a los beneficios sociales se ha vinculado estrechamente con el acceso al trabajo o, más específicamente, con la forma salarial de trabajo que supone la existencia de un contrato de trabajo.

Adicionalmente, frente a la actual contracción de la presencia del Estado en la provisión de bienes sociales, se ha reforzado la importancia del trabajo asalariado como forma de acceso a la protección social. De hecho, en nuestro país, el acceso al trabajo y al ingreso que de él se deriva se ha transformado en una importante puerta de entrada al mercado de la protección y bienestar social.

Finalmente, el trabajo es el principal activo que tienen los hogares, especialmente los de menores ingresos, para reducir su condición de vulnerabilidad. Recordemos que en Chile el porcentaje de ingresos totales derivados del trabajo ascendía a un 82,2 por ciento del total de los ingresos que recibían los hogares pertenecientes al quintil más pobre (Mideplan 2000). En consecuencia, la forma de inserción en el mercado de trabajo que tienen los miembros del hogar —particularmente el jefe de hogar— condiciona fuertemente su forma de acceso a la ciudadanía social y el grado de vulnerabilidad del hogar.

En este sentido, un primer fenómeno de interés es el de los cambios que ha experimentado la estructura productiva del país y, como consecuencia, la oferta de oportunidades de empleo. Al respecto, una tendencia relevante es la pérdida de importancia relativa del empleo manufacturero, eje del antiguo patrón de desarrollo orientado a la sustitución de importaciones (cuadro 1).

⁴ En este trabajo, la idea de vulnerabilidad se refiere al riesgo que enfrentan los trabajadores de ser excluidos del “*mainstream*” de la sociedad. Vale decir, de las oportunidades sociales que permiten mejorar las condiciones de bienestar y movilidad de los trabajadores (Kaztman 1999).

Cuadro 1. Proporción de los ocupados por rama de actividad económica y tamaño de empresa en la Región Metropolitana durante la década de 1990

Ramas				1990			1998		
	1990	1999	Remuneración promedio 1998 (*)	Micro (1)	PyME (2)	Gran (3)	Micro (1)	PyME (2)	Gran (3)
1. Agricultura, pesca y caza	5.4	3.5	273.1	—	—	—	—	—	—
2. Minas y canteras	0.5	0.4	766.9	—	—	—	—	—	—
3. Industria	22.2	18.2	346.8	24.5	55.0	20.5	24.5	51.3	24.1
4. Electricidad, agua y gas	0.5	0.6	558.6						
5. Construcción	7.3	7.2	272.4	32.8	53.8	13.5	30.8	53.2	16.0
6. Comercio	19.3	21.8	301.9	57.0	35.1	7.8	48.0	33.1	18.9
7. Transporte y Comunicaciones	7.0	7.6	411.1	39.3	36.0	24.7	37.7	36.6	25.6
8. Serv. financieros y a empresas	7.3	10.8	541.8	—	—	—	—	—	—
9. Serv. sociales y personales	30.5	29.9	294.6	51.4	35.5	13.1	44.6	31.9	23.5
Total	100 % 1.841,2	100 % 2.268,8		39.3	44.0	16.7	37.0	39.9	23.1

Fuentes: Elaboración propia. Los datos globales de ocupación provienen del INE y los por tamaño de empresas de la Encuesta Casen.

(*) Remuneraciones medias mensuales en miles de pesos del mes de octubre.

(1) Porcentaje de trabajadores en empresas unipersonales o autoempleo y en empresas de hasta 5 trabajadores.

(2) Porcentaje de trabajadores en empresas de 6 a 199 trabajadores.

(3) Porcentaje de trabajadores en empresas de 200 o más trabajadores.

Esta tendencia se relaciona con un proceso de racionalización y transformación de este sector, producto de la rápida apertura de la economía a la competencia internacional. A su vez, este proceso de racionalización se ha traducido en un fenómeno de desconcentración vertical de muchas grandes empresas y en el surgimiento de nuevos arreglos constituidos por cadenas o redes de producción unidas por vínculos de subcontratación, lo cual genera una fuerte diversificación en las condiciones de trabajo (Reinecke 1997). Si bien, en Chile, estos arreglos no son enteramente nuevos, lo nuevo parece ser que, en las actuales condiciones de competitividad, lo que ayer era una realidad marginal hoy parece ser una consecuencia o una condición para insertarse con éxito dentro del nuevo patrón de crecimiento. En este sentido, la flexibilidad interna —en términos de salarios, jornada de trabajo y condiciones de trabajo— y externa —contratos y regulaciones en general— que requieren estas "cadenas de producción", tanto a escala nacional como internacional, parece ser un requisito fundamental para acrecentar la competitividad de las empresas y del país en el mercado global (Montero et al. 1999).

Por otra parte, son los sectores de comercio, servicios sociales y personales, como también los servicios financieros y a las empresas, los que muestran un mayor dinamismo en la generación de puestos de trabajo. En el caso de los servicios, son los financieros y aquellos orientados a las empresas los que se expanden a un ritmo más fuerte; además, están entre los que muestran las remuneraciones promedio más altas, con una importante tendencia hacia la inclusión de trabajadores en buenos empleos. Esta tendencia tiende a redefinir la clásica vinculación entre terciarización y precarización, no obstante que el sector de servicios personales —que genera uno de los promedios de ingresos más bajo— es el que tiende a mantener su primacía en la década, concentrando alrededor del 30 por ciento del total de los ocupados (cuadro 1).

Adicionalmente, la expansión tanto del comercio como de los servicios acrecienta las posibilidades de diferenciación de las actividades productivas más allá del potencial de diversificación que usualmente promueve la manufactura (Esping-Andersen 1999). La naturaleza misma de estos rubros —vinculados a la distribución de productos en escalas muy diversas y a la producción de bienes inmateriales— permite

la realización de actividades y productos muy variados, a la vez que facilita el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, lo cual alienta una mucho mayor diversificación productiva y laboral.

Sin embargo, tanto o más significativo resulta el hecho de que durante la década de los noventa ha aumentado la proporción de trabajadores en empleos de buena y de mala calidad. Al respecto, los datos muestran que, en el caso de los trabajadores asalariados —que es la categoría ocupacional que concentra el mayor porcentaje de trabajadores de la Región Metropolitana—, una proporción importante de ellos logró integrarse a empleos con buenos ingresos y protegidos por un contrato escrito de trabajo durante el período de fuerte crecimiento económico (1990-97). Ello, a su vez, implicó que en la gran mayoría de los casos (98 por ciento, según la Casen en 1998) lograran acceso a algún sistema de previsión social. Si bien el porcentaje de trabajadores plenamente integrados tendió a decrecer en los momentos de contracción del ciclo económico, ellos siguieron constituyendo la fracción más importante de la fuerza de trabajo asalariada (cuadro 2).

Cuadro 2. Distribución porcentual de los trabajadores y jefes de hogar asalariados de la Región Metropolitana según calidad del empleo entre 1990-98

Asalariados	1990		1996		1998	
	T. Trab. (**)	Jefes de hogar	T. Trab.	Jefes de hogar	T. Trab.	Jefes de hogar
Trabajan más de 35 horas						
1) Con contrato e ingresos altos	44,1	51,8	47,3	55,5	43,0	51,3
2) Con contrato e ingresos medios	39,3	34,3	31,3	27,7	35,1	30,5
3) Con contrato e ingresos bajos	4,7	3,7	5,9	4,1	6,1	4,5
4) Sin contrato e ingresos altos	3,1	3,0	5,1	4,8	4,3	4,9
5) Sin contrato e ingresos medios	6,6	5,9	7,8	6,1	7,9	6,4
6) Sin contrato e ingresos bajos	2,1	1,3	2,6	1,7	3,6	2,4
Subtotal (Asalariados + de 35 hrs) (*)	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	1213,9	585,7	1466,4	716,3	1412,2	701,7
7) Trabajan menos de 35 hrs	8,0%	4,9	9,2	7,1	11,9	8,0
Total asalariados	1319,9	615,6	1615,4	771,0	1602,9	762,6
Proporción de asalariados sobre total de los ocupados	69,3%	68,3%	70,0%	68,9%	69,0%	67,3%

Fuente: Elaboración propia según datos de la encuesta Casen de los años respectivos.

Notas:

(*) En miles.

(**) Estos porcentajes subestiman levemente la proporción real de asalariados y cuenta propia en la medida en que sólo consideran a los que cumplen con todas las condiciones que permiten clasificarlos dentro de la tipología.

1) Con contrato escrito de trabajo y más de 2 sueldos mínimos (SM) mensuales.

2) Con contrato escrito de trabajo y un ingreso entre 1,1 y 2 SM mensuales.

3) Con contrato escrito de trabajo y uno o menos SM mensual.

4) Sin contrato escrito de trabajo y más de 2 SM mensuales.

5) Sin contrato escrito de trabajo y un ingreso entre 1,1 y 2 SM mensuales.

6) Sin contrato escrito y uno o menos SM mensuales.

7) Trabajan menos de 35 horas, tienen o no contrato escrito y reciben una remuneración por su trabajo.

Ahora bien, junto a este segmento, también se aprecia un incremento en la proporción de asalariados que sólo lograron acceder a malos empleos con bajos ingresos y desprotegidos, situación que tendió a agravarse a partir de la recesión iniciada en 1998. En este sentido, cabe destacar que del total de asalariados de la Región Metropolitana, la proporción de trabajadores sin un contrato escrito de trabajo subió sostenidamente desde 11,8 por ciento en 1990, a 15,8 por ciento en 1998. De ellos, el porcentaje

más significativo percibía una baja remuneración por su trabajo (entre 1 y 2 sueldos mínimos mensuales) y un porcentaje creciente se insertó en empleos precarios con una remuneración igual o inferior a un salario mínimo. Tendencias similares se observan entre la fuerza de trabajo primaria compuesta por los jefes de hogar. En el último caso, esta situación no sólo se traduce en carencias materiales en el presente para el o la jefe de hogar y su familia, sino también en una condición de vulnerabilidad futura que debilita sus posibilidades de acceso a una jubilación o pensión mínima digna.⁵ De este modo, no obstante que la mayor proporción de los trabajadores asalariados que se concentra en empleos de bajos ingresos y sin contrato escrito de trabajo pertenecen a lo que tradicionalmente se ha definido como mano de obra “secundaria” (especialmente los jóvenes), también se observa un aumento en la proporción de los hombres y mujeres jefes de hogar en esta condición. Por último, los datos sugieren una tendencia sostenida a la expansión de la proporción de asalariados insertos en empleos de jornada parcial, lo que, por lo general, se traduce en una condición de vulnerabilidad cuando afecta a los jefes de hogar, como parece haber ocurrido durante el período bajo análisis.

Por otra parte, si bien tradicionalmente se asumía que la mayor precarización de las condiciones de empleo y la desprotección social eran fenómenos que ocurrían principalmente al interior de las actividades así llamadas informales, hoy en día las nuevas tendencias muestran que éste ha pasado a ser un fenómeno más extendido, que también involucra a las empresas del así llamado sector formal. No obstante que la mayor proporción de trabajadores sin contrato escrito de trabajo y con un ingreso relativamente bajo se concentra en los establecimientos formales de menor tamaño relativo, también aumenta la proporción de estos trabajadores en los establecimientos formales medianos y grandes. Esto es más significativo aún si tomamos en consideración que el empleo en este tipo de establecimiento ganó en importancia a lo largo de estos años (cuadro 3).

Cuadro 3. Distribución de los asalariados según tamaño de empresa y calidad del trabajo: 1990-98.

Nº de trabajadores	1 a 9		10 a 49		50 a 199		200 y +	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998	1990	1998
1. Trabajan + de 35 hrs	89,3	83,8	92,2	89,2	96,1	86,6	96,1	91,3
Con contrato	69,7	54,7	81,9	74,2	90,1	79,5	91,4	84,5
Sin contrato e ingreso alto	6,0	6,6	5,1	3,6	2,4	2,3	2,7	2,8
Sin contrato e ingreso bajo (*)	13,6	22,5	5,2	11,4	3,6	4,8	2,0	4,0
2. Trabajan - de 35 hrs	10,7	16,2	7,8	10,8	3,9	13,4	3,9	8,7
Con contrato e ingreso alto	1,7	2,1	3,3	3,0	2,1	6,2	2,3	4,0
Sin contrato e ingreso bajo (*)	3,5	9,3	1,2	3,0	0,4	2,5	0,4	1,5
Otras condiciones	5,5	4,8	3,3	4,8	1,4	4,7	1,2	3,2
3. TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia según datos de la encuesta Casen de los años respectivos.

(*) Incluye todos aquellos que ganan menos de 2 salarios mínimos mensuales.

Como era de esperarse, también es claro que existe una clara correlación entre el acceso a empleos de buena y mala calidad y la condición socioeconómica de los hogares. Al respecto, baste señalar que la proporción de asalariados que trabajaban jornada completa y sin un contrato escrito de trabajo pertenecientes a hogares del quintil más pobre aumentó de 18,6 por ciento en 1990 a 27,6 por ciento en 1998. Por contraposición, estos mismos porcentajes oscilaron entre 6,2 y 9,0 por ciento entre los asalariados del quintil más rico, con la atenuante adicional de que la mayoría de ellos recibía un salario alto que le permitía acceder a formas de previsión (i.e. seguros privados).

⁵ Al respecto, los datos de la Casen 1998 señalan que 85 por ciento de los asalariados pertenecientes a los hogares más pobres (quintil 1) y que declaraban no haber firmado un contrato escrito de trabajo, tampoco estaban afiliados a ningún sistema de previsión social.

En el caso de los trabajadores por cuenta propia, ellos disminuyeron levemente su importancia relativa desde un 20,3 por ciento en 1990 a 18,2 por ciento en 1998 y sus oportunidades de empleo presentaron algunas diferencias con las de sus pares asalariados. En general, estos trabajadores tendieron a mejorar sus condiciones de ingresos a lo largo de la década. Sin embargo, su principal vulnerabilidad se relaciona con la falta de cobertura previsional. Si bien ésta creció a lo largo de la década, lo hizo altamente concentrada entre los profesionales y técnicos de altos ingresos. En cambio, entre aquellos de bajos ingresos, su proporción se mantuvo significativamente baja.⁶ Por otra parte, durante el período de recesión, este tipo de trabajadores se vio fuertemente afectado por el subempleo (disminución de su jornada de trabajo) y una importante disminución de sus niveles de ingreso. Naturalmente, estas tendencias fueron más acentuadas entre los trabajadores por cuenta propia de menor condición socioeconómica.

Finalmente, señalemos que la tendencia hacia la precarización en las condiciones de empleo se ve reforzada por la creciente flexibilización del mercado de trabajo. Ella se traduce en una mayor inestabilidad e incertidumbre laboral. De hecho, dadas las nuevas condiciones de competencia global, muchas veces la protección del empleo conspira contra la protección de los propios trabajadores, y son los trabajadores de los hogares más pobres los que enfrentan una mayor vulnerabilidad relativa al desempleo (cuadro 4).

Cuadro 4. Evolución de la tasa media de desempleo del total de trabajadores y de los jefes de hogar en la Región Metropolitana: 1990-98

	1990		1996		1998	
	Total trabajadores	Jefes de hogar	Total trabajadores	Jefes de hogar	Total trabajadores	Jefes de hogar
Quintiles						
1	22,4	14,5	14,2	7,2	31,4	22,2
2	12,4	5,1	7,8	3,6	11,5	5,2
3	5,8	2,0	3,3	2,1	7,7	2,9
4	4,0	1,9	2,3	0,8	4,3	2,4
5	2,4	0,6	1,1	0,3	3,1	0,9
Tasa media general	7,9	4,8	5,0	2,6	9,7	5,9

Fuente: Elaboración propia según datos de la encuesta Casen de los años respectivos.

Nota: El total de trabajadores incorpora a los jefes de hogar.

A esa mayor vulnerabilidad relativa al desempleo de los trabajadores de los hogares más pobres, se añade que en estas nuevas condiciones de acumulación ven debilitada su capacidad de acción colectiva. Cada vez es más difícil generar identidades colectivas en torno al trabajo, lo que tiende a acrecentar en este ámbito una integración y acción social fragmentada.

En suma, el acceso al trabajo en estos años es un claro indicador de integración fragmentada. Unos obtienen empleos protegidos por un contrato escrito de trabajo, con buenas remuneraciones y previsión social, en tanto que otros, y de un modo creciente, acceden a oportunidades de empleo caracterizadas por diversas formas de precariedad. Ello genera un “círculo vicioso” para aquellos trabajadores de menor condición socioeconómica, que al integrarse a estas estructuras de empleo precarias aumentan su vulnerabilidad a la pobreza y exclusión social. Sin embargo, es un hecho que los trabajadores no pobres —si bien con menor intensidad— también están siendo vulnerables a las nuevas formas de precariedad.

⁶ Según datos de encuesta Casen 1998, el porcentaje de trabajadores por cuenta propia de la Región Metropolitana que trabajaban 35 horas y más y no estaban afiliados a ningún sistema de previsión ascendió a 46,9 por ciento. Por su parte, el 53,1 por ciento que sí estaba afiliado se descomponía entre 43,6 por ciento de cuentapropistas de altos ingresos (más de 2 salarios mínimos) y sólo 9,5 por ciento que ganaba menos de 2 sueldos mínimos al mes.

LA SEGMENTACIÓN DE LAS OPORTUNIDADES DE INTEGRACIÓN A LA EDUCACIÓN Y A LA SALUD QUE BRINDAN EL MERCADO Y EL ESTADO

Como es sabido, a partir de la década de los ochenta, junto con la globalización de los mercados se ha producido una crisis del así llamado Estado de bienestar. Las razones de esta crisis —especialmente en el caso de países como Francia, Alemania e Inglaterra— se relacionan, por una parte, con el envejecimiento relativo de la población y la correspondiente sobrecarga de los sistemas universales de protección social; y, por la otra, con las crecientes dificultades de financiamiento, la disfunción de los aparatos burocráticos, y las redefiniciones de los fundamentos económicos y sociales que les servían de soporte para el despliegue de su función aseguradora (Rosanvallon 1995, 2000; Offe [1984] 1992). En los hechos, en estas diferentes sociedades se ha comenzado a poner en tela de juicio los principios organizadores de la solidaridad social. Hoy en día, el principio solidario del industrialismo, que asumía que la sociedad tiene una deuda para con sus miembros que debe ser saldada a través del despliegue de una acción aseguradora del Estado, se ha visto contrapesado por aquel otro de la responsabilidad individual, que asume que cada cual es dueño de su existencia y debe hacerse cargo de sí mismo (Rosanvallon 1995). En consecuencia, se supone que el Estado debe asumir un rol subsidiario frente a la capacidad de los propios individuos y del mercado de proveer protección y bienestar social. Su rol en este plano debe limitarse a asistir y proteger a los grupos más necesitados.

Acorde con estas tendencias generales, a partir de la década de los ochenta se produjeron en Chile cambios importantes en las formas institucionales de acceso a la salud, educación y previsión social, las cuales se mantienen sin grandes modificaciones hasta hoy. Uno de los cambios más significativos y que cruza estos diversos sistemas institucionales, consistió en el impulso a la provisión mixta (esto es, pública y privada) de los servicios sociales. Este cambio, si bien ha implicado una importante ampliación de la oferta de oportunidades de educación y salud para un conjunto de segmentos sociales medios y medios altos, para otros ha significado un acceso más limitado y una mayor vulnerabilidad social.

En relación con la ampliación de la oferta de oportunidades de integración al bienestar social, es importante destacar la ampliación de la inversión pública a partir de comienzos de la década de los noventa. La mayor proporción de este incremento ha apuntado a enfrentar los déficit en las áreas de salud, educación y vivienda que se arrastraban de la década anterior.⁷ Por otra parte, este aumento del gasto social y su focalización han tendido a favorecer a los grupos de menores ingresos, los cuales, en su gran mayoría, se mantienen ligados a las oportunidades de salud y educación que sigue brindando el Estado. De este modo, según cálculos de Mideplan, el acceso de los grupos pobres a estos beneficios sociales se traduce en una importante mejoría de la condición social de sus hogares.⁸ Esta oferta estatal se ha visto robustecida por una expansión de las oportunidades privadas, la cual se ha segmentado en diversos planes y programas conforme la condición socioeconómica de los usuarios.

En el caso de la educación, es un hecho que a lo largo de estos años se han mejorado los niveles de cobertura del sistema, lo que se ha traducido en un aumento de los niveles generales de escolaridad. Sin embargo, estos aumentos han sido muy desiguales para estudiantes de diferente condición socioeconómica.⁹

Por otra parte, es claro que los sectores de menores recursos son los que obtienen una educación de menor calidad. Al respecto los datos son ilustrativos. Ellos señalan que de cada 100 estudiantes de octavo año básico de la Región Metropolitana pertenecientes a los hogares del quintil más pobre, sólo 3,8 por ciento asiste a establecimientos que se ubican en el quintil superior de resultados de la prueba Simce (Sistema de Medición de la Calidad en la Educación) en matemáticas. Por contraposición, en el caso de los estudiantes cuyas familias se sitúan en el quintil superior, 61 de cada 100 asisten a establecimientos que logran situarse en el quintil superior de rendimiento de esta prueba (cuadro 5).

⁷ Es así como, según datos del Ministerio de Hacienda, entre 1990 y 1999 el gasto público en salud se incrementó en un 127 por ciento, en educación se expandió en 153 por ciento y en vivienda lo hizo en 91,1 por ciento.

⁸ Según datos de Mideplan, en 1998, este aporte del gasto público en materia de educación, salud y subsidios monetarios tuvo como resultado que el 20 por ciento de los hogares más pobres incrementara su ingreso en 45,5 por ciento. En el quintil de hogares más rico, en tanto, dicho aumento fue sólo de 0,2 por ciento (Mideplan 1999c).

⁹ Según datos de la Casen, el promedio de escolaridad de la población de 15 años y más ha subido en el país desde 8,3 años en 1987 a 9,7 en 1998. Sin embargo, mientras en el quintil más pobre este promedio subió de 7,3 en 1990 a sólo 7,4 años en 1998, en el quintil más rico lo hizo de 12,1 a 13,1 durante el mismo período.

Cuadro 5. Resultados de la prueba de logro educacional Simce en el área de matemáticas según quintil de ingreso per cápita del hogar (Región Metropolitana en 1996)

Quintiles de ingreso del hogar	1	2	3	4	5
Establecimientos ordenados por quintiles de resultados alcanzados en el Simce					
1	32,9	23,2	18,9	8,7	3,7
2	27,3	22,3	20,6	14,0	8,3
3	22,0	24,9	20,2	18,3	10,8
4	14,0	20,2	23,1	31,0	16,2
5	3,8	9,4	17,2	28,0	61,0

Fuente: Boletín *Bitácora*, 2000.

Asimismo, los resultados entregados en relación con el rendimiento obtenido por los estudiantes en esta misma prueba durante el año 2000, señalan que los alumnos del quintil superior obtienen un promedio de rendimiento (en las cuatro asignaturas que contempla esta prueba: Matemáticas, Castellano, Historia y Geografía, y Ciencias Naturales) de 68,3 puntos más que aquellos que se sitúan en el quintil inferior, y mientras los primeros lograron mejorar su rendimiento en un promedio de 5 puntos en comparación con la prueba rendida en 1997, los más pobres sólo lograron una mejoría de 0,5 puntos.

Ciertamente estas desigualdades en el rendimiento de los escolares no sólo se relacionan con los problemas de infraestructura o dinámica educativa al interior de la sala de clase de los establecimientos de menores recursos, sino también con la diferencial de recursos al interior de los propios hogares. En general, los hogares más pobres tienen un menor capital educativo en términos del nivel educacional de los padres, así como también de los materiales, las facilidades y la dinámica educativa existente en el hogar. A ello se agrega una menor posibilidad relativa de mantener a los niños en el sistema educacional, sea por la necesidad económica de insertarlos prematuramente en el mercado de trabajo, o por la desvalorización del proceso educativo que aprende el niño en su medio escolar y que lo desalienta de seguir estudiando o esforzándose en una empresa que parece tener bajo rendimiento.

De esta manera, y sin desconocer los esfuerzos realizados por mejorar la equidad en el acceso a la educación, los datos presentados parecen sugerir que el sistema educacional tiende a preservar la desigualdad existente en la esfera socioeconómica, en vez de constituir un efectivo canal de igualación de oportunidades. Esto se ve agravado por el funcionamiento del mercado de trabajo, que tiende a aumentar los requerimientos educacionales para acceder a los empleos de buena calidad (Beyer 1999).

En el ámbito de la salud, los datos señalan que se ha producido una importante segmentación entre la atención pública y privada, conforme la condición socioeconómica de los usuarios.¹⁰ De hecho, los cotizantes de más altos ingresos tendieron progresivamente a abandonar el sistema público, movidos por la posibilidad de acceso a una atención de mejor calidad e incentivados por una oferta crecientemente diversificada de planes y programas adecuados a la capacidad de pago de cada cual. Por contraposición, los grupos de menores recursos se mantienen vinculados al sistema público de salud. En la práctica, este sistema pasa a constituirse en el garante de acceso a un mínimo de bienestar social a través de su política de fortalecimiento de la atención primaria y hospitalaria para todos aquellos que no tienen los recursos para ingresar al sistema privado u optan por mantenerse en el público. Esto se hace incluso más evidente en los momentos de recesión económica, que lleva a que diversos sectores, especialmente los más afectados por el desempleo y la baja de sus ingresos, opten por desafiliarse del sistema privado y volver al sistema público. Según cifras recientes de la Superintendencia de Isapres, los afiliados al sistema privado —en parte debido a la crisis económica— habían descendido en 800 mil beneficiarios entre 1998 y el 2000. De éstos, la gran mayoría pasó a

¹⁰ Según datos de la encuesta Casen 1998, el 86,2 por ciento del total de la población perteneciente a los hogares más pobres del país se atendía en el sistema público de salud, Fonasa (Fondo Nacional de Salud). Por contraposición, sólo el 26 por ciento de las personas cuyos hogares se ubicaban en el quintil de ingreso más alto se atendían en él.

engrosar el sistema público de salud. De esta manera, la organización del sistema genera una importante segmentación entre la población de mayores y de menores recursos.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Mirado en su conjunto, el cambio en el estilo de desarrollo experimentado a lo largo de las últimas dos o tres décadas ha abierto nuevas oportunidades de integración al bienestar y movilidad social para algunos, y nuevas formas de precarización para otros. La nueva centralidad adquirida por el mercado ha generado un movimiento hacia una creciente diferenciación de las oportunidades de integración social. Por su parte, las redefiniciones del Estado de orientación populista tradicional han incentivado nuevas formas de provisión y acceso al bienestar. El punto es que ambas tendencias se han traducido en nuevas formas de integración fragmentadas al empleo y al bienestar social, que tienden a debilitar la expansión de la ciudadanía social en la medida en que aumenta la vulnerabilidad de los sectores de menor condición socioeconómica.

En efecto, si bien el trabajo mantiene toda su centralidad como activo en la generación del ingreso del hogar, se ha debilitado como mecanismo de acceso a la protección social. Como hemos visto, la oferta en el mercado de trabajo ha tendido a segmentarse entre empleos de buena y de mala calidad en empresas pequeñas y grandes, y son los sectores más pobres y de menor calificación relativa los que acceden en mayor medida a estos últimos. Esto tanto en los períodos de expansión como de contracción de la actividad económica. Adicionalmente son esos sectores los más vulnerables a la pérdida de sus empleos, situación que se agrava con la mayor vulnerabilidad relativa a los ciclos de expansión y contracción de la economía mundial que adquiere la actividad económica.

Por otra parte, el acceso a la educación y a la salud se segmenta entre oportunidades públicas y privadas de desigual calidad. La desigualdad objetiva que genera esta situación puede verse amortiguada por las posibilidades reales que brinda el mercado de integración y de movilidad social. Sin embargo, durante estos últimos años ha sido la acción del Estado la que, de hecho, ha contribuido a aminorar las diferencias de ingreso y bienestar social. De este modo, en una sociedad como la nuestra, marcada por una fuerte desigualdad social, la acción social del Estado se legitima como aquella capaz de garantizar el acceso a un “mínimo de ciudadanía social” para la población en general, y para los grupos de menores recursos en particular.

En estas nuevas condiciones de reproducción de la sociedad, la igualdad social se debilita como un derecho y un valor realmente compartido por toda la sociedad. En su reemplazo, se fortalece la idea de que cada individuo es dueño de su existencia y debe hacerse cargo de sí mismo. En consecuencia, la tendencia dominante parece ser hacia un reforzamiento de los patrones de integración individual y un acceso al bienestar mediante las oportunidades que brinda el mercado. Asimismo, se debilita la acción del Estado como asegurador universal. En su reemplazo se acrecienta la importancia de la familia (nuclear, compuesta o extendida) como red de confianza, recursos y apoyo fundamental para enfrentar la nueva situación de vulnerabilidad social. Adicionalmente se potencian algunas organizaciones en el seno de la sociedad civil (tercer sector) y la idea de la solidaridad fundada en la caridad; vale decir, en el desarrollo de acciones solidarias guiadas por la buena voluntad. Esto, que es un valor indudable que potencia la existencia de redes heterogéneas y contribuye a reforzar los vínculos de cooperación y la preocupación por el otro, bien pudiera transformarse en un problema en la medida en que se vaya imponiendo en la conciencia colectiva como un sustituto del derecho a la ciudadanía social.

En suma, las nuevas formas de fragmentación de las oportunidades de integración al ingreso y bienestar social que brindan el mercado y el Estado, plantean la necesidad de profundizar en el análisis de las formas en que la sociedad actual activa o dificulta el avance hacia una mayor ciudadanía social. Como señala Rosanvallon, el desafío que enfrentan las sociedades impactadas por las nuevas formas de acumulación global es repensar lo que es justo, equitativo, y las nuevas formas en que se despliega o debiera desplegarse la solidaridad social. Al parecer se hace imprescindible que, junto al despliegue del mercado y del Estado, se fortalezca a la familia y el desarrollo de la propia sociedad civil. Ello como un contrapeso necesario a la lógica de la diferenciación social impuesta por el mercado y la competencia globalizada, que en su despliegue actual desafían la idea misma de ciudadanía social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altimir, O. 1998. "Inequality, employment and poverty in Latin America: An overview". En V. Tokman y G. O'Donnell. *Poverty and inequality in Latin America*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame, Press.
- Arellano, J. P. 1985. *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84*. Santiago: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (Cieplan).
- Beyer, H. 1999. "Educación y desigualdad de ingresos. Una nueva mirada". *Documento de trabajo* 297. Santiago: Centro de Estudios Públicos, agosto.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2000. *Panorama social de América Latina: 1999-2000*. Santiago: Cepal.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. London: Oxford University Press.
- Ffrench Davis, R. 1999. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. 2ª ed. Santiago: Dolmen.
- Kaztman, R. 1999. *Activos y estructuras de oportunidades*. Montevideo: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)
- Kaztman, R. 2002. "Seducidos y abandonados: Pobres urbanos, aislamiento social y políticas públicas". Documento de Trabajo, Universidad Católica de Uruguay. Noviembre.
- Marshall, T. H. 1977. *Class, Citizenship and Social Development*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mingione, E. 1993. *Las sociedades fragmentadas*. Madrid: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- Montero, C. et al. 1999. *Trabajo y empresa: entre dos siglos*. Santiago: Ed. Nueva Sociedad.
- Mideplan (Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile). 1999. *Pobreza y distribución del ingreso en Chile: 1990-1998*. Santiago: División Social, Mideplan.
- Mideplan. 1999b. *Evolución de la estructura de la inversión pública en Chile*. Santiago: División Social, Mideplan.
- Mideplan. 1999c. *Pobreza, indigencia e impacto del gasto social en la calidad de vida*. Santiago: Mideplan.
- Mideplan. 2000. Mideplan.cl/Casen3/index.html
- Offe, C. [1984] 1992. *La sociedad del trabajo: problemas estructurales y perspectivas de futuro*. Madrid: Alianza Editorial.
- Prealc/OIT (Programa de Empleo para América Latina y el Caribe, de la Organización Internacional del Trabajo). 1975. *El problema del empleo en América Latina y el Caribe: Situación, perspectivas y políticas*. Santiago: Prealc/OIT.
- Prealc/OIT. 1978. *Sector informal: Funcionamiento y políticas*. Santiago: Prealc/OIT.
- Reinecke, G. 1997. "Flexibilidad, innovaciones y cadenas productivas: la industria textil y del vestuario en Chile". *Documento de Trabajo* 55. Santiago: OIT, Oficina Regional.
- Rodgers, G. et al. 1996. *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Ginebra: OIT.
- Rosanvallon, P. 1995. *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Ed. Manantial.
- Rosanvallon, P. 2000. "La globalización exige un nuevo contrato social". *Temas de Desarrollo Humano Sustentable* 4. Santiago: Secretaría General de la Presidencia (Segpres), Chile/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Tilly, Chris y Charles. 1998. *Work under Capitalism*. Boulder, Co.: Westview Press.