

DESARROLLO HUMANO EN CHILE

La manera de hacer las cosas 2009

La manera de hacer las cosas

Adopción resistida:

"Lo hago, pero a mi manera"

Improvisación adaptativa:

"Hay que hacerlo y si no lo hago yo no lo hace nadie"

Adaptación proyectiva: "A la larga, los cambios son para mejor"

La manera de hacer las cosas

Renegociación constante: "¿Y quiénes

son ellos para decirme lo que tengo que hacer?"

Transgresión pactada: "Ni a ti ni a mí nos conviene, ¡arreglémonos entre nosotros!"

Acuerdo de mínimos: "¿Por qué voy a dar más de mí si ellos no lo hacen?"

La manera de hacer las cosas

Negociación habilitante:
"Si todos nos ponemos, todos ganamos"

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



DESARROLLO HUMANO EN CHILE

La manera de hacer las cosas
2009



Chile

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

DESARROLLO HUMANO EN CHILE 2009

Inscripción N° 175845

ISBN: 978-956-7469-12-3

Edición de textos

Andrea Palet

Diseño de portada y diagramación

Pilar Alcaíno y Alejandra Peralta (TILT Diseño)

Fotografías

Javier Godoy (págs. 42, 53, 60, 65, 69, 83, 90, 99, 109, 116, 165, 180, 201 y 216)

Álvaro Hoppe (págs. 27, 34, 47, 62, 128, 133, 151, 155 y 160)

Sebastián Melo (pág. 28)

Juan Pablo Sierra (págs. 50 y 190)

Carlos Vera (págs. 36 y 57)

Ministerio de Salud (pág. 72)

Foto portada

Javier Godoy

Impreso en Chile por Andros Impresores

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Av. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura

e-mail: fo.chi@undp.org

www.pnud.cl

www.desarrollohumano.cl

Santiago de Chile, enero 2009

Los contenidos de este informe pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente.

Siempre que es posible, en el presente Informe se intenta usar un lenguaje no discriminatorio ni sexista. Conscientes de que existe debate al respecto, consideramos sin embargo que las soluciones que hasta ahora se han intentado en nuestro idioma no son sistemáticas y obstaculizan la lectura. Por lo tanto, en los casos en que sea pertinente se usará el masculino genérico, que la gramática española entiende que representa a hombres y mujeres en igual medida.

Presentación

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile presenta el Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2009, *La manera de hacer las cosas*.

Éste es el séptimo Informe publicado desde 1996 por el PNUD en Chile. Con él se busca aportar ideas a la reflexión sobre los desafíos que enfrenta la sociedad chilena para alcanzar un auténtico Desarrollo Humano. También es una contribución al debate sobre políticas públicas necesarias para contribuir a la superación de la desigualdad.

En esta ocasión el Informe analiza las prácticas cotidianas como obstáculo o como potenciador del Desarrollo Humano. Esta mirada es importante pues la posibilidad de hacer realidad las mayores oportunidades que ha construido el país pasa por las acciones y relaciones de las personas y los grupos. Más allá de los consensos que existen hoy en el país, hay un desafío creciente de traducirlos en realizaciones concretas.

Los cambios del país nos sitúan ante un escenario inédito. Se agudizan problemas de antigua data para los cuales las propuestas tradicionales de resolución ya no sirven. Aparecen nuevos fenómenos para los cuales todavía no poseemos herramientas ni de observación ni de intervención. Chile fue capaz de incrementar las oportunidades de su población a partir de un modo particular de hacer políticas públicas. Sin embargo, prevalece una manera de diseñar, implementar y evaluar esas políticas que pareciera no ser la más adecuada para enfrentar el desafío de corregir la desigualdad. Hoy, para distribuir mejor el acceso a esas oportunidades y avanzar en la superación de la desigualdad económica y social, se requieren políticas de nuevo cuño.

Esa transformación representa un gran desafío. Uno que no sólo incumbe al Estado, sino también a las empresas, las organizaciones y las familias. Es preciso, entonces, desarrollar estrategias novedosas que permitan operar sobre la manera de pensar y ejecutar las políticas públicas. Los hallazgos y las recomendaciones de esta investigación pretenden ser un aporte para esa tarea.

La actual crisis económica que impacta al mundo enmarca el debate público en temas de corto y mediano plazo. La investigación que sustenta este Informe no consideró este fenómeno. En rigor, la crisis económica no tiene que ver directamente con lo que aquí se estudia. Los problemas de Chile en el campo de la acción concreta tienen una perspectiva mucho más larga, y también se manifestaban en momentos de bonanza económica. De esta forma, el Informe de Desarrollo Humano 2009 es fiel a su inspiración básica de proveer miradas acerca de los fenómenos de largo plazo que puedan afectar la construcción del futuro.

Si la crisis se mantuviera por mucho tiempo, podría crearse un ambiente de alta incertidumbre que lleve a algunos actores públicos a buscar seguridad justamente en prácticas que antes fueron eficaces. En otras palabras, puede crecer la tentación de refugiarse en lo conocido antes que innovar para hacer de la crisis una oportunidad. A esta altura del desarrollo el país demanda la profundización de los cambios sociales, no sólo en el nivel institucional y el de la subjetividad individual, sino también en el ámbito de la acción concreta. Este Informe pretende ser un aporte para todos los actores públicos y privados interesados en avanzar en esa dirección.

Esperamos que este material sea asumido como un punto de partida para una conversación amplia acerca de las maneras de potenciar nuestro Desarrollo Humano a partir de las prácticas cotidianas.

Deseo agradecer a todas las personas e instituciones involucradas en la realización de este Informe, quienes desinteresadamente cooperaron para hacerlo posible. A los miembros del consejo consultivo del Informe por su valiosa participación en esta iniciativa. A las diferentes agencias del sistema de Naciones Unidas en Chile que colaboraron con el PNUD. A todos los profesionales de la Oficina del PNUD en Chile que aportaron sus comentarios y sugerencias durante el proceso de investigación.

Agradezco de modo especial al equipo de Desarrollo Humano del PNUD y a las instituciones y consultores que se sumaron a este Informe. Con el esfuerzo de todos ellos, su dedicación y compromiso, han hecho posible un documento innovador y de gran calidad.

El presente Informe ha sido elaborado a partir de una amplia base empírica. La mayor parte de los datos que aquí se presentan se han producido especialmente para este estudio. Se ha utilizado también información secundaria proveniente de fuentes públicas y privadas. El equipo encargado de la preparación de este estudio ha gozado de plena independencia en las investigaciones realizadas y en la elaboración del texto final. En consecuencia, su contenido no refleja necesariamente las posiciones del PNUD ni de su Junta Directiva.



Enrique Ganuza
Coordinador Residente del Sistema de
Naciones Unidas en Chile
Representante Residente
del PNUD en Chile

Equipo del PNUD encargado de la preparación del Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2009

Pablo González S.
Coordinador

Raimundo Frei T.
Soledad Godoy M.
Pedro Güell V.
María Luisa Marinho M.
Rodrigo Márquez A.
Marco Moreno P.
Eleonora Nun B.
Macarena Orchard R.
Stefano Palestini C.
María Luisa Sierra S.
Daniela Trucco H.

Consultores institucionales

STATCOM Estadísticos

Paulina Valenzuela, Carla Lehmann, Mónica Boussac e Iván Novoa

Departamento de Economía Agraria Universidad Católica

Jimena López de Lérida, Juan Pablo Subercaseaux, Óscar Melo y Juan Ignacio Domínguez

Escuela de Psicología Universidad Católica

Andrés Haye, Marcela Cornejo, Pablo Cottet, Antonio García, Antonia Larraín, Alejandro Reinoso y Andrea Valdivia

Asesorías para el Desarrollo

Dagmar Raczynski, Loreto de la Fuente, Fernanda Palacios y Daniel Salinas

Centro de Estudios de la Mujer (CEM)

Virginia Guzmán y Lorena Godoy

Consultores

Mónica Gerber
Felipe González
Jorge Morales
Magdalena Echeverría

Agradecimientos

El equipo de Desarrollo Humano del PNUD agradece sinceramente a todas aquellas personas e instituciones que colaboraron en la realización de este informe.

Al ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera-Gallo, y a su antecesora, Paulina Veloso (quien además forma parte del consejo consultivo), por el apoyo permanente a las investigaciones que fundaron esta publicación.

Del mismo modo, agradecemos al subsecretario General de la Presidencia, Edgardo Riveros, a Paulo Hidalgo, jefe del Departamento de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y a su antecesor, Ernesto Águila.

Deseamos expresar nuestra gratitud a la ministra de Educación, Mónica Jiménez, a su predecesora, Yasna Provoste, y a la ex subsecretaria de la cartera, Pilar Romaguera. Asimismo agradecemos a la subsecretaria de Salud, Jeannette Vega, por facilitarnos información de relevancia para este estudio.

Nuestro reconocimiento especial a todos quienes aceptaron formar parte del consejo consultivo y nos entregaron sus valiosas opiniones: Rosa Blanco (UNESCO), Ricardo Brodsky (Ministerio Secretaría General de la Presidencia), Guillermo Campero (OIT), Mariela Cortés (UNFPA), Egidio Crotti (UNICEF), Esperanza Cueto (Comunidad Mujer), Gonzalo de la Maza (Programa Ciudadanía y Gestión Pública), Rodrigo Egaña (Alto Comisionado para Asuntos Indígenas), Lorenzo Figueroa (Conferencia Episcopal), Eugenio Guzmán (Universidad del Desarrollo), Martín Hopenhayn (CEPAL), Alejandra Mizala (Universidad de Chile), Alicia Muñoz (ANAMURI), Diego Olivares (UNT), Claudio Orrego (alcalde), Patricio Parodi (ICARE), Carlos Peña (Universidad Diego Portales),

Magdalena Piñera (Fundación Futuro), Darío Rodríguez (Universidad Católica de Chile) y Carolina Tohá (diputada).

Expresamos nuestra gratitud a los participantes de reuniones y encuentros de discusión: Omar Aguilar (sociólogo), Kathya Araujo (Universidad Academia de Humanismo Cristiano), Osvaldo Artaza (Hospital Luis Calvo Mackenna), Patricia Díaz (socióloga), Koldo Echavarría (BID), Paulo Egenau (Hogar de Cristo), Juan Carlos Eichholz (Universidad Adolfo Ibáñez), Javier Etcheverry (ingeniero), María Ignacia Fernández (SUBDERE), Thelma Gálvez (economista), Juan Eduardo García-Huidobro (CIDE), Helia Henríquez (Dirección del Trabajo), Ricardo Larraín (cineasta), Mario Marcel (BID), Danilo Martuccelli (Universidad de Lille 3, Francia), Óscar Muñoz (economista), Rodrigo Priece (Colegio Sagrados Corazones de Manquehue), Claudio Ramos (Universidad Alberto Hurtado), Hernán Sandoval (médico), Patricio Vallespín (diputado) y Mario Waissbluth (Universidad de Chile).

Extendemos nuestro agradecimiento a todos los médicos, directores de hospitales, enfermeras y funcionarios del campo de la salud, así como a los trabajadores del comercio, que generosamente accedieron a conversar con nosotros.

Reconocemos los aportes realizados por Ximena Aguilera (Ministerio de Salud), Pedro Barría (Consejo de Defensa del Estado), Juan Eduardo Faúndez y Gabriela Evans (INJUV), Javier Fuenzalida (Superintendencia de Seguridad Social), Pablo González Vicente (CimaGroup), Nina Horwitz (Universidad de Chile), Juan Jiménez; Iván Nazif (ODEPA), Loreto Ortúzar (socióloga), Juan Pardo (Feedback Comunicaciones), Patricia Silva, Jorge Salineros y Juan Ricardo Manríquez (Dirección

del Trabajo), Natalie Silva (SUSESO), Paulina Santos (TVN), Eduardo Toro (INE), Iara Rivera (socióloga), Alfredo Rojas (UNESCO) y Luisa Curín (ANAMURI).

Deseamos destacar la labor realizada por Belén Marshall y José Cancino, del Departamento de Economía Agraria, Universidad Católica de Chile, en la realización de los grupos focales de temporeros; como también a Anahí Alarcón, Karin Ermter, Miguel Laatz, Pía Mora, Gonzalo Tassara y Paulina Sáez de Asesorías para el Desarrollo, quienes participaron de la investigación que sirvió de insumo para el capítulo 7.

Agradecemos la gentileza de Patricia de la Cerda, Isabel Stewart y Santiago Vicuña por habernos facilitado las entrevistas que realizaron en el marco de sus tesis de grado.

Destacamos la gentileza del Ministerio de Salud por habernos facilitado material gráfico para esta publicación.

Agradecemos también la participación y el aporte generoso de todos aquellos ciudadanos y ciudadanas que anónimamente aceptaron colaborar entregando sus opiniones en las distintas instancias de investigación de este Informe: entrevistas, grupos de discusión, estudios de casos y encuesta.

En esta ocasión, ha sido especialmente gratificante haber contado con la cooperación de nuestros amigos y ex miembros del equipo de Desarrollo Humano: Eugenio Ortega, Gonzalo Rivas, Carolina Moreno y Cristóbal Rovira, quienes colaboraron en distintas etapas de la producción de este Informe.

Agradecemos también a nuestros colegas de otras oficinas del PNUD y de agencias de Naciones Unidas, por sus importantes aportes y comentarios: Annabella Arredondo (ONUSIDA), Tatiana Pérez (UNIFEM), María Elena Valenzuela (OIT), Martín Fuentes (PNUD Panamá), Luis Felipe López-Calva (PNUD Nueva York).

También queremos dar las gracias a todo el personal de la oficina del PNUD en Santiago de Chile. Al Representante Residente, Enrique Ganuza, por su interés y apoyo a nuestro trabajo; a Benigno Rodríguez, Representante Residente Adjunto, y a la Unidad de Programas por sus valiosas sugerencias, especialmente a Dante Contreras, Osvaldo Larrañaga, Marcela Ríos y Carlos Acero. Junto a ellos, deseamos reconocer el apoyo de la unidad de operaciones, administrativos y personal de servicios. Finalmente, queremos agradecer el respaldo permanente de nuestras familias, quienes nos apoyaron para finalizar con satisfacción este Informe.

Índice

Sinopsis	12
----------	----



Parte 1	27
----------------	-----------

Los actuales dilemas del desarrollo humano en Chile

Capítulo 1	28
Del piso al techo: más allá de las oportunidades	

- Los frutos del cambio: un nuevo piso de Desarrollo Humano
- El enfoque de las prácticas
- La percepción del desarrollo
- ¿Podemos cambiar o el piso se convertirá en techo?

Capítulo 2	36
El enfoque de las prácticas	

- Llevar las ideas a la práctica
- Un nuevo desafío: las lógicas de acción
- Un nuevo equilibrio entre instituciones y acciones
- Las prácticas también son un desafío para el Desarrollo Humano

Trece años de Informes sobre Desarrollo Humano en Chile



Parte 2

47

Las prácticas cotidianas: ¿cómo observarlas?

Capítulo 3

50

Instituciones, subjetividad y prácticas

- Las instituciones
- La subjetividad
- La inercia del conocimiento práctico

Capítulo 4

57

Las dinámicas de las prácticas

- Los juegos de identidad
- Los juegos de poder
- Los juegos de intercambio
- Los juegos de información

Capítulo 5

62

Observando prácticas: ¿cuáles, cómo y por qué?

- Criterios de selección
- ¿Qué espacios y ámbitos de prácticas se estudiaron?
- En el espacio de las políticas públicas
- En el espacio de las relaciones laborales dentro de la empresa privada
- En el espacio de la construcción de identidades y vida cotidiana
- ¿Cómo se estudiaron estas prácticas?



Parte 3

67

La política pública en acción

Capítulo 6

70

Garantizar derechos en salud: la complejidad de cambiar

- El origen del AUGE
- AUGE: las nuevas reglas del juego
- Cómo ha avanzado el AUGE: interpretaciones ambivalentes
- ¿Cómo opera el AUGE en la realidad?
- ¿Qué explica la dificultad para llevar a la práctica la lógica de derechos?

Capítulo 7

88

Innovar en la educación: nuevas ideas, viejas maneras

- ¿Cómo se implementa la estrategia de apoyo a establecimientos prioritarios?
- Los tropiezos del comienzo
- El proceso de asesoría: interacción y coordinación de los actores
- Factores que dificultan o facilitan el proceso de cambio



Parte 4

107

Las relaciones laborales en juego

Capítulo 8

114

Sector frutícola: acuerdos de corto plazo

- La negociación del trato de trabajo
- El incumplimiento de la normativa laboral
- Un acuerdo de mínimos
- ¿Por qué se negocia de esta manera?

Capítulo 9	131
Sector comercio: jornadas extensas	

- Las características del sector: el retail en centros comerciales
- La gestión del tiempo de trabajo en los centros comerciales



Parte 5	153
Modos de hacer, modos de ser	

Capítulo 10	158
Ser "uno mismo" en sociedad: la construcción de identidad en la adolescencia	

- Tres prácticas de construcción de identidad
- ¿Cómo construye sus identidades esta generación?

Capítulo 11	178
La gestión del tiempo de la mujer	

- La desigualdad de los usos del tiempo
- Los modos de gestionar el tiempo
- El peso de los juegos prácticos



Parte 6	199
¿Qué aprendimos de las prácticas?	

- Hacia un mapa de prácticas en Chile
- ¿Se pueden cambiar las prácticas?

Anexos	219
Bibliografía	254

Cambiar la manera de hacer las cosas es hoy el desafío de Chile. Tras décadas de exitosas transformaciones, que han disminuido los niveles de pobreza, fortalecido la economía, mejorado la infraestructura y la cobertura de los servicios básicos, así como profundizado los derechos de los ciudadanos y adecuado muchas de las instituciones a las nuevas exigencias, el país se enfrenta a desafíos de otro tipo.

Hoy las personas tienen mayor libertad y las instituciones ejercen un control más indirecto sobre sus acciones. Por lo mismo, en muchos ámbitos hacer cambios en Chile hoy es más difícil. Es necesario tomar en cuenta exigencias simultáneas de múltiples actores, y considerar las formas relativamente autónomas e impredecibles en que éstos se relacionan para perseguir sus fines. Construir desarrollo hoy significa tener la capa-

cidad de manejar entornos inciertos y complejos que resultan de esa mayor independencia que han adquirido las prácticas cotidianas.

El objetivo central de este Informe es mostrar que el desafío de aumentar las oportunidades del país y de traducirlas en resultados concretos para las personas se relaciona cada vez más con la creciente importancia de fenómenos que ocurren en el nivel de las prácticas, o cuyas consecuencias pueden apreciarse en ellas. Para ello pretende ofrecer un modo de observarlas que permita reconocer aquellas que potencian el Desarrollo Humano y aquellas que lo obstaculizan. A partir de este punto se discute sobre las condiciones que se requieren para que los actores puedan desarrollar la capacidad de intervenir reflexivamente en sus prácticas y orientarlas con miras a expandir el Desarrollo Humano.

El contexto actual: hay que destrabar el futuro

Chile ha cambiado mucho en las dos últimas décadas. En su entramado institucional, en su economía, en su cultura, la sociedad chilena es hoy muy distinta de la de hace tan sólo un cuarto de siglo.

Estos cambios han tenido en general un signo muy positivo. El desarrollo del país ha permitido una mejor calidad de vida a sus habitantes. La evolución del Índice de Desarrollo Humano de Chile es prueba fehaciente de estas transformaciones (Gráfico A). En efecto, Chile presenta un incremento constante de su IDH en las últimas décadas, y hoy se sitúa entre los países que tienen un desarrollo humano alto (valores IDH sobre 0,800), ocupando además un lugar de avanzada en el contexto latinoamericano.

Este progreso es percibido y valorado por las personas. Según la Encuesta IDH 2008, un 65% de la población declara que su familia vive hoy mejor que hace diez años, opinión mayoritaria en todos los estratos socioeconómicos (Cuadro A).

Sin embargo, la percepción cambia cuando la mirada se pone en el futuro. Las personas comienzan a dudar de que esta marcha adelante se pueda sostener en el tiempo y que puedan seguir realizándose los cambios que se requieren. En otras palabras, si bien la ciudadanía es consciente del progreso del país, comienza a hacerse mayoritaria una visión del futuro más bien plana. Ni mejor ni peor; igual (Cuadro B).

Las percepciones parecen remitir a la idea de que lo alcanzado hasta ahora no asegura que los avances continuarán en el futuro. Hay algo en el presente que frena la marcha.

Pareciera no tratarse de un problema de recursos. Chile dispone hoy de muchos recursos para la inversión pública y privada. Tampoco de consensos y voluntades sociales: la urgencia de introducir mejoras cualitativas en los diversos ámbitos de la organización del país forma parte ya del sentido común. Y tampoco se debe a un déficit institucional; si bien es cierto que aún hay amplias zonas que requieren modernización de las instituciones, hay importantes avances en este campo.

Las miradas hoy en día se dirigen más bien hacia aquellas maneras de hacer las cosas que parecen impedir el aprovechamiento del nuevo piso de oportunidades y enfrentar los desafíos que surgen de él. La agenda noticiosa y las conversaciones cotidianas se llenan de críticas a iniciativas tanto públicas como privadas cuyo común denominador es el modo en que se llevan a cabo las acciones.

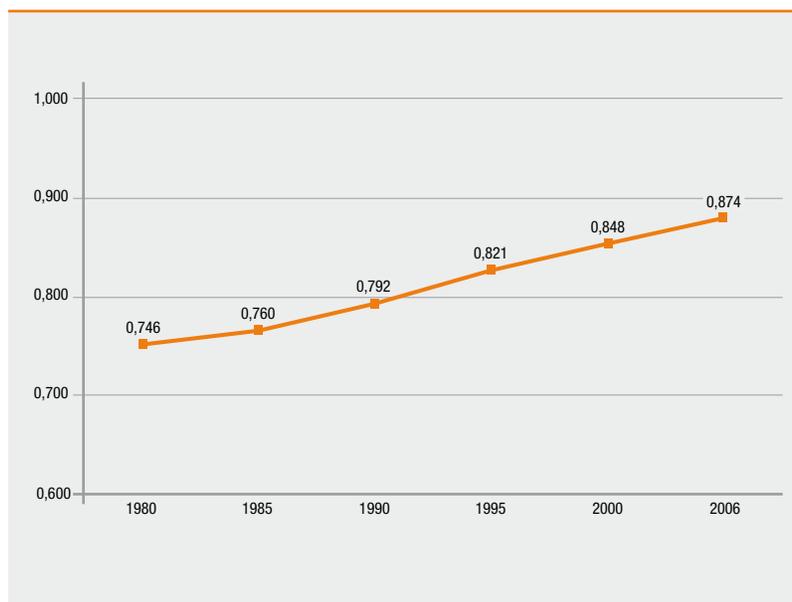
Estas percepciones quedan de manifiesto en el Cuadro C. No faltan ideas o acuerdos; lo que falta es la manera adecuada de hacer las cosas en ámbitos concretos, esto es, “saber llevar las ideas a la práctica”.

Pero es probable que el estilo de las acciones concretas, tanto públicas como privadas, no sea hoy tan distinto del de siempre. Si así fuera, sería necesario interrogarse por qué las maneras de hacer las cosas que le permitieron al país alcanzar este piso de desarrollo parecen no estar rindiendo como antes.

¿POR QUÉ, AHORA QUE PODEMOS, NO NOS RESULTA COMO QUISIÉRAMOS?

Los cambios experimentados por las estructuras objetivas de la vida social, tales como la economía, la organización urbana, las nuevas tecnologías; aquellos que se evidencian en las

GRÁFICO A
Chile: Evolución temporal del IDH



Fuente: Informe Mundial sobre Desarrollo Humano, PNUD 2008.

CUADRO A
Evaluación sobre la trayectoria personal, según GSE (porcentaje)

	Alto	Medio	Bajo	Total
En general, mi familia y yo vivimos mejor hoy que hace diez años	70	69	61	65
En general, hace diez años mi familia y yo vivíamos mejor	29	29	36	32
NS-NR	1	2	3	3
Total	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Desarrollo Humano, PNUD 2008.

CUADRO B
Expectativas sobre el futuro del país (porcentaje)

En general, cree usted que en los próximos cinco años la situación del país...	1999	2008
Va a mejorar	43	27
Va a seguir igual	34	49
Va a empeorar	18	21
NS-NR	5	3
Total	100	100

Fuente: Encuestas Desarrollo Humano, PNUD 1999 y 2008.

orientaciones y la diversificación en los estilos de comportamiento de personas y grupos, y que se traducen en una mayor individualización y autonomía, y el contexto de globalización en el que éstos se desarrollan, han dado lugar al surgimiento de desafíos cualitativamente distintos de aquellos que les dieron origen.

CUADRO C
El problema de Chile (porcentaje)

Pensando en mejorar la calidad de vida de la gente, ¿cuál diría usted que es el principal problema de Chile para lograrlo?	Sexo		GSE			Santiago	Regiones
	Hombre	Mujer	Alto	Medio	Bajo		
Que faltan buenas ideas	26	22	24	25	23	26	22
Que aunque hay buenas ideas, no sabemos llevarlas a la práctica	72	75	72	73	74	71	75
NS-NR	2	3	4	2	3	3	3
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Desarrollo Humano, PNUD 2008.

Hoy en día, la tarea de impulsar el desarrollo pareciera asumir una gran complejidad. Esto se puede afirmar a partir de dos hechos. Por un lado, las personas tienden cada vez más a organizar su vida de acuerdo a sus opciones personales, resaltando sus diferencias respecto del resto. En consecuencia, hoy es más difícil crear un mundo en común que organice culturalmente a la sociedad. Por el lado de la organización de la vida social, se observa que el orden institucional opera en ámbitos cada vez más descentralizados, cobrando mayor importancia la articulación de procesos independientes y el manejo de la incertidumbre del entorno. Hoy es por lo tanto más difícil sostener una organización institucional única que regule las dinámicas de la sociedad.

En este escenario, la integración y la coordinación de los actores pasan a ser centrales. Ahora debe atenderse más a las formas cambiantes y diferenciadas a partir de las cuales los actores tejen sus relaciones con los demás y definen sus objetivos comunes. Por esta razón, **la materia prima con la que debe trabajarse en este escenario son las relaciones sociales: las negociaciones, los conflictos, los intercambios. En otras palabras, las prácticas concretas por medio de las cuales las personas alcanzan sus fines.** Actualmente, la promoción y conducción del desarrollo tienen que prestar mayor atención a las maneras de actuar de las personas.

Ahora bien, no todo es nuevo en esta situación. Por el contrario, podría decirse que este escenario se caracteriza por la coexistencia de dos tipos de desafíos, algunos de larga data y otros más propios del momento actual. Los primeros

remiten a ámbitos de baja complejidad, donde los problemas presentan un carácter fácilmente delimitable y frente a los cuales se dispone de abundante información, alta capacidad de control y fuertes consensos acerca de lo que hay que hacer. Normalmente se trata de ámbitos donde los problemas de coordinación de relaciones sociales complejas juegan un papel secundario. A esos desafíos se les puede llamar “problemas de entorno”, y entre ellos se encuentran iniciativas como la construcción de infraestructura, la racionalización de procesos técnicos, la ampliación de cobertura de ciertos servicios como la electricidad, el riego o la mejoría de la infraestructura escolar.

Los segundos son problemas de alta complejidad, que resultan de cambios recientes y de los cuales, por lo mismo, no se dispone de suficiente conocimiento acumulado. Suelen ser ámbitos muy densos en relaciones y significados sociales, donde los actores tienen relativa autonomía entre sí, y en relación con los cuales existen centros múltiples y difusos de control. A este tipo de desafíos se les puede llamar “problemas de lógicas de acción”, pues su núcleo problemático radica precisamente en la organización de las relaciones entre los actores, esto es, en las prácticas. Ejemplos de ello serían la mejoría de la calidad educativa, el desarrollo de la innovación en la empresa, la generación de acuerdos en la sociedad civil, el manejo de conflictos dentro de la familia, la operacionalización de derechos de atención en salud o la transformación de las relaciones laborales, entre muchos otros.

Para enfrentar adecuadamente este segundo tipo de desafíos se hace necesario modificar la propia perspectiva con la cual se mira la vida social y se conducen los cambios. Muchos de los supuestos que orientan la intervención sobre los “problemas de entorno” pierden su validez en el caso de los problemas de “lógicas de acción”. En efecto, en estos casos no es posible concebir las dinámicas de la vida social como el resultado de relaciones de causa y efecto relativamente constantes, delimitables y predecibles, ni suponer que existe un actor central que tiene los conocimientos, recursos y voluntades para mover a la

sociedad. Se precisa pues de un nuevo enfoque para abordar las prácticas, un enfoque que permita ponderar adecuadamente la diferencia entre ambos tipos de problemas y que aplique en cada caso los instrumentos más pertinentes.

Este Informe se propone mostrar la pertinencia de observar las nuevas dinámicas y desafíos del desarrollo desde la perspectiva de las prácticas. Con ello no sólo se descubren formas de acción y de relación que importa corregir y cuyos efectos normalmente se pasan por alto. Lo más relevante es que mirar el país desde esta perspectiva permite precisar algunos de los nuevos desafíos que enfrenta, especialmente aquellos relacionados con transformar las nuevas oportunidades estructurales, institucionales y culturales en realizaciones.

El énfasis sobre las prácticas que propone este Informe no es un asunto de conveniencia práctica o metodológica solamente, sino también normativa. En el “cómo” se hacen las cosas está en juego el Desarrollo Humano, porque no cualquier manera de organizar la acción permite aumentar las capacidades, mejorar la organización y el funcionamiento de la sociedad, para que cada persona pueda transformar las oportunidades en realizaciones de sus proyectos de vida. Desde el enfoque de Desarrollo Humano, serán mejores aquellas maneras de hacer las cosas, aquellas prácticas, que consideren una adecuada complementariedad entre las necesidades de la organización objetiva de la sociedad –como el crecimiento económico, la regulación institucional o la democracia– y las necesidades de la subjetividad, como la identidad, la autonomía, la dignidad social.

¿QUÉ SON LAS PRÁCTICAS?

Las prácticas son los modos de actuar y de relacionarse que las personas despliegan en espacios concretos de acción. En ellas se articulan las orientaciones y normas generales de la sociedad, las instituciones y las organizaciones, con las motivaciones y aspiraciones particulares de los individuos.

Existen tres fuerzas que orientan las prácticas y que le confieren su aspecto distintivo a cada una de ellas. La primera son las instituciones, entendidas como el conjunto de reglas formales que definen lo que se debe o no hacer en un espacio de prácticas. Las instituciones asignan y distribuyen recursos entre los actores de una práctica, establecen sus roles, generan incentivos para promover ciertos fines y definen mecanismos de exigibilidad para garantizar los cumplimientos.

Una segunda fuerza estructurante de las prácticas proviene de la subjetividad. Por ella se entiende el conjunto de motivaciones, preferencias, aspiraciones y expectativas con las que cada actor encara una práctica específica. La subjetividad no es una estructura enclavada de una vez y para siempre en la personalidad o identidad de los individuos, sino una construcción constante que se realiza en las interacciones en que los individuos participan en el curso de sus vidas.

El conocimiento práctico es la tercera fuerza que delimita las prácticas, y se expresa en mapas que guían los cursos de acción individuales. Algunos de estos mapas son conscientes y plenamente reflexivos, mientras que otros están profundamente inscritos en las mentes y los cuerpos de las personas. A través del conocimiento práctico, los modos de hacer las cosas se convierten en rutinas, en un “saber hacer”, basado en la confianza que suscita el que “las cosas se han hecho siempre de este modo”.

Tanto la relativa estabilidad de los dispositivos culturales, reglas formales y disposiciones subjetivas como las rutinas de los modos de hacer y el conocimiento práctico determinan una notable inercia de las prácticas, y hacen que la senda del desarrollo de una sociedad se vea fuertemente influida por su trayectoria histórica.

LA AUTONOMÍA DE LAS PRÁCTICAS: LOS JUEGOS

Instituciones, subjetividad y conocimiento práctico son las tres fuerzas que definen el campo de

posibilidades en que se desarrollan las prácticas. Ahora bien, no es ninguno de estos elementos por separado sino la manera como interactúan lo que define una práctica, pues en ella se llevan a cabo procesos en que estas fuerzas se combinan, varían y se transforman. A estos procesos se le denominará juegos prácticos (ver Figura A).

En este Informe se prestó especial atención a cuatro juegos prácticos.

Juegos de identidad: son las interacciones a través de las cuales los actores negocian, adecuan o resisten desde sus identidades subjetivas los roles que las instituciones les imponen o que los otros esperan de ellos. En la práctica las personas no actúan como dicta el organigrama formal de una organización o exactamente como los demás esperan, pero tampoco lo hacen sólo en función de cómo ellas quisieran ser o comportarse. El modo en que los actores se perciben a sí mismos y a su entorno, y definen cómo actuar en cada ámbito de prácticas, emerge de los juegos de identidad.

Juegos de poder: son las interacciones a través de las cuales los actores movilizan sus recursos institucionales y sus soportes subjetivos para influir en el comportamiento de los demás actores inmersos en la práctica, o para resistir dicha influencia. El poder, tanto en su vertiente institucional como subjetiva, está desigualmente distribuido entre los actores de una práctica, lo que repercute en que la capacidad de influir o de resistir sea diferenciada y asimétrica.

Juegos de intercambio: son las interacciones a través de las cuales los actores transan bienes reales o simbólicos que implican un beneficio mutuo en el contexto de una práctica específica. Los juegos de intercambio obedecen a un principio de reciprocidad: dar, recibir y devolver, que puede establecer tanto un vínculo afectivo entre las partes como un vínculo de dependencia. En buena medida los pactos, las complicidades, las confianzas y las exigencias recíprocas son resultado de los juegos de intercambio.

Juegos de información: son las interacciones a través de las cuales se canaliza la información

necesaria para desenvolverse en un ámbito de prácticas. Por diversas razones la información no fluye libremente en éstas; información de mayor sofisticación técnica puede estar concentrada en el saber experto de ciertos actores, mientras que en otros casos puede ser retenida u obstruida con fines estratégicos por actores individuales u organizacionales, generándose asimetrías de información. Los modos concretos en que los actores utilizan, concentran o distribuyen la información son resultado de los juegos de información.

A partir de estos juegos, las prácticas adquieren un grado de autonomía, puesto que en estas interacciones y dinámicas los “modos de hacer las cosas” no se ajustan necesariamente a los cambios institucionales o a las nuevas orientaciones culturales. Ni siquiera a los cambios que intencionadamente pudieran querer promoverse. La autonomía de las prácticas se expresa en la inercia que resiste a los cambios o bien en reacciones no anticipadas a cambios intencionados.

OBSERVAR CHILE DESDE LAS PRÁCTICAS: NATURALEZA Y OBJETIVOS DE LA BÚSQUEDA

El Informe propone estudiar distintos ámbitos de prácticas con el fin de analizar cómo ellas permiten aprovechar u obstaculizan las nuevas oportunidades que ha alcanzado la sociedad.

La delimitación de las prácticas que estudia este Informe se realizó a partir de tres criterios. En primer lugar, se privilegió el estudio de ámbitos densos en situaciones atingentes a los objetivos de la investigación, es decir, espacios en los que la realización de las oportunidades se encuentra trabada, precisamente por las dificultades en la coordinación y la acción de los individuos.

El segundo criterio fue cubrir una diversidad de ámbitos de la vida social chilena, tanto de las políticas públicas como de la empresa y la vida personal. La sociedad entera ha cambiado, por lo que toda ella se ve desafiada por esos cambios y debe por lo mismo abordar la reflexión sobre su modo de hacer las cosas.

El tercer criterio es más bien teórico, y tiene que ver con la posibilidad de representar los diversos aspectos del enfoque de las prácticas propuesto en este Informe (entornos, variables y juegos). Así, cada ámbito ilumina en detalle una parte del enfoque de las prácticas, y sólo vistos en conjunto todos ellos es posible reconstruir todos los elementos del enfoque. En este sentido, se observan ámbitos que ponen mayor énfasis en la relación entre instituciones y prácticas (implementación de políticas públicas), otros que lo hacen en las propias dinámicas organizativas (relaciones laborales dentro de las empresas) y otros en la relación entre práctica y subjetividad (construcción de identidad en la vida cotidiana).

Es importante recalcar que no es un objetivo de este Informe hacer una evaluación de los espacios de prácticas seleccionados. Más que por su análisis particular, cada uno de esos ámbitos resultó de interés y utilidad porque sus dinámicas constituían instancias potentes para observar y aprender acerca de las prácticas en Chile. Ello explica que su observación sea parcial—se observó sólo una práctica específica en cada ámbito, entre muchas otras posibles— y que el foco esté más en la generalización que en la explicación del caso.

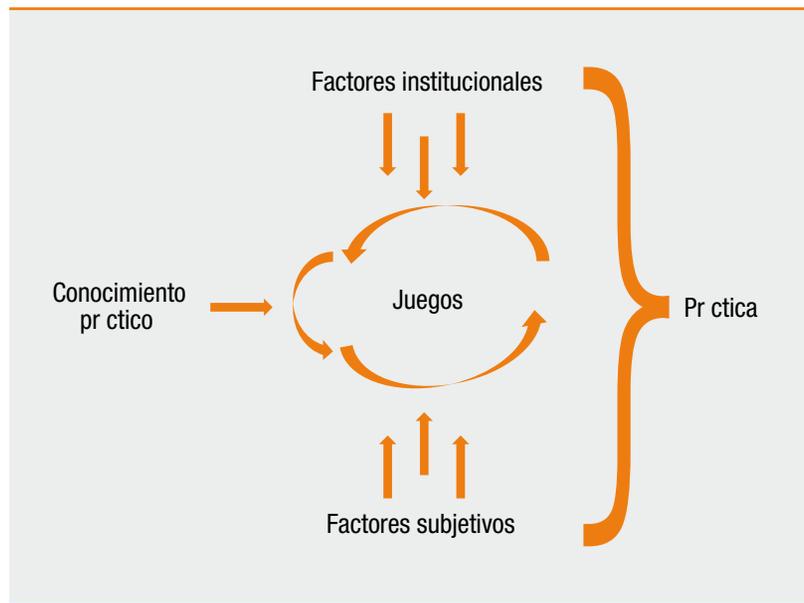
Cabe precisar también que las estrategias y opciones de los actores involucrados en estas prácticas no pueden interpretarse exclusivamente como la mera expresión de sus intereses conspirativos. Aquí no se trata de actores buenos ni malos; no es un asunto de virtudes o defectos personales, sino de la manera socialmente definida en que se combinan los múltiples factores que enmarcan la acción para dar lugar a ciertos resultados. En consecuencia, lo que se observa son actores en un escenario con reglas del juego específicas, personas que—con su subjetividad a cuestas y con sus propias maneras de hacer las cosas— buscan alcanzar sus objetivos.

¿QUÉ ÁMBITOS DE PRÁCTICAS SE ESTUDIARON?

EN EL ESPACIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Se analizó **la atención de tres enfermeda-**

FIGURA A
Las prácticas



des cubiertas por el sistema AUGE (Acceso Universal de Garantías en Salud), observando cómo el modo tradicional de organizar las relaciones en el ámbito hospitalario reacciona frente a una reforma que intenta instalar una nueva lógica, la lógica de derechos.

Se observó que en la implementación de la reforma de salud se combina un conjunto de factores que en ocasiones llevan a resultados inesperados, tanto positivos como negativos. A través de las prácticas, los actores involucrados adoptan los nuevos reglamentos adaptándolos de acuerdo a sus identidades históricas. En el AUGE, tanto los pacientes como los médicos son orientados a modificar su rol tradicional: los primeros deben estar informados y exigir sus derechos, los segundos seguir protocolos y realizar nuevas funciones administrativas. Sin embargo, cuando se combinan modos históricos de hacer las cosas con escasos incentivos para modificar las prácticas, las personas no se desprenden fácilmente de sus roles tradicionales y no facilitan el proceso de cambio. Por otro lado, en determinados ámbitos se observaron vacíos en aspectos de gestión y fiscalización, así como problemas en los sistemas de información, que tienden a obligar a los actores a improvisar y resolver asuntos en la práctica, en modos que

pueden contribuir al sistema o bien dañar a otro involucrado o incluso ser contradictorio con el sentido del cambio.

2. Se estudió la **implementación de la Estrategia de Apoyo a Establecimientos Prioritarios**, que intenta mejorar la calidad de la educación en colegios vulnerables mediante asesorías externas que deben responder a las especificidades de cada establecimiento.

Aquí se observó cómo operan las resistencias que en algunas ocasiones impiden el éxito de los planes de asesoría. Una de ellas es la baja legitimación entre los actores, observada en profesores con escasas expectativas respecto de los cambios que podrían impulsar los asesores, así como en asesores que no consideran el conocimiento práctico acumulado por el equipo docente y no promueven instancias de participación y retroalimentación entre la comunidad escolar y el equipo asesor. También se generan dificultades en los casos en que se añade una baja capacidad del programa para especificar responsabilidades y coordinar acciones. En cambio, esto no ocurre cuando se combinan en el espacio de las prácticas la legitimación recíproca de los actores, la generación de instancias de coordinación y el respeto a la planificación de las actividades.

EN EL ESPACIO DE LAS RELACIONES LABORALES EN LA EMPRESA PRIVADA

3. Se indagó en la práctica de **negociación de condiciones laborales entre empleadores y trabajadores en el sector frutícola de exportación**, observando el efecto de las percepciones recíprocas y de los juegos de poder, tanto sobre los resultados de la negociación contractual como sobre el modo en que se realiza el trabajo.

Aquí se observó que, en ciertos casos, la negociación del trato de trabajo se estructura a partir de fuertes identidades históricas caracterizadas por la desconfianza mutua. Muchas veces empleadores y trabajadores pactan arreglos anticipando un abuso por parte del otro, lo que les impide comprometerse en un acuerdo de mutuo beneficio. Esto aumenta la incertidumbre

característica del sector: unos no saben hasta cuándo tendrán trabajo, los otros no saben por cuánto tiempo contarán con mano de obra. Dada esta mutua desconfianza y el predominio de una temporalidad de corto plazo, los actores no logran superar las resistencias en pos de un beneficio de largo plazo y terminan estableciendo un acuerdo que reporta el mínimo de beneficios para ambas partes. Esto no ocurre cuando las desconfianzas son superadas a partir de la consideración de los beneficios de largo plazo, lo que se ve potenciado cuando hay mecanismos de exigibilidad efectivos, como las certificaciones internacionales.

4. Se investigó la **organización de la jornada de trabajo en el sector del comercio**, para observar cómo las dinámicas de intercambio entre trabajadores con distintos roles (jefes de tienda y vendedores) inciden en la organización de los tiempos de trabajo, al margen de los intentos legales por reducir la jornada laboral.

Se constató que la normativa que disminuye la jornada laboral no siempre concuerda con los incentivos reales que ponen en juego las empresas, ni con las motivaciones de los trabajadores. La conjunción de ambos factores lleva a que los actores se coordinen para evadir las normas, para así obtener mayores beneficios económicos en el corto plazo. Esto no ocurre cuando los mecanismos de exigibilidad —particularmente los de fiscalización— son eficientes, y si se resguardan condiciones de protección a los trabajadores. Cuando no es así, y la práctica se independiza de la regulación, el actor más débil, en este caso el vendedor, se transforma en la variable de ajuste del sistema, adecuando sus horarios a los requerimientos del sector.

EN EL ESPACIO DE LA CONSTRUCCIÓN DE IDENTIDADES Y VIDA COTIDIANA

5. Se analizaron las prácticas de **construcción de identidades subjetivas en adolescentes** y su efecto sobre el vínculo que mantienen con la sociedad. Se observó cómo los jóvenes tomaban posición frente a distintos referentes (padres, amigos, profesores, entre otros) y con

qué soportes contaban para apoyarse en los ámbitos más importantes de sus vidas.

Aunque los adolescentes tienen distintas formas de relacionarse y diferenciarse en su vida cotidiana, se vio que hay ciertas identidades en formación para las cuales la sociedad ofrece referentes sólo parcialmente adecuados a partir de los cuales puedan identificarse. Esta carencia tiende a generar proyectos biográficos débiles y una fuerte retracción del ámbito público. En los casos en que sí se contaba con referentes y soportes válidos respecto de los cuales definir las identidades, éstas resultaban fortalecidas y se caracterizaban por una mayor disposición a la participación en actividades públicas. Incide en ello el reconocimiento a los proyectos personales y la existencia de espacios de comunicación y resolución de conflictos. El análisis evidencia la importancia de otorgar soportes y referentes con sentido a una generación que construye su identidad en un contexto de fuerte individualización, de modo que su nexo con la sociedad no se debilite.

6. Por último, se estudió **la gestión del tiempo de las mujeres**, con el fin de mostrar las dificultades prácticas que tienen para desarrollar una mayor autonomía. Se observaron las negociaciones entre las mujeres y sus referentes (hijos y parejas), así como los soportes con que cuentan para la realización de sus proyectos biográficos, en un contexto cultural en que la manera tradicional de organizar el tiempo se encuentra profundamente arraigada.

En el análisis se constató que, por el modo en que gestionan su día a día, muchas mujeres viven en permanente tensión el desarrollo de sus proyectos biográficos, teniendo que conciliar las demandas de sus parejas, hijos o trabajos. En estos casos se comprueba una carencia de soportes y recursos para sostener y defender la relevancia de constituir un proyecto propio, así como para enfrentar las inercias históricas en torno a la distribución de roles y tiempos en el hogar. Cuando las mujeres logran desarrollar proyectos personales, es a partir del reconocimiento de su valor por parte de los referentes principales (familiares, amigos,

compañeros de trabajo) y porque se cuenta con capacidades y recursos similares a los que poseen los otros con quienes se relacionan en su vida cotidiana. En estas ocasiones la negociación del tiempo tiene en cuenta las motivaciones y aspiraciones de las mujeres.

HACIA UN MAPA DE PRÁCTICAS: LA MANERA DE HACER LAS COSAS EN CHILE

Uno de los principales hallazgos de este Informe es que existen ciertas combinaciones de factores y juegos que tienden a estructurar la vida social de los chilenos cuando se la observa desde el punto de vista de sus prácticas, que se repiten en los distintos ámbitos de observación.

La igualdad o desigualdad objetivas y subjetivas, la efectividad de los mecanismos de exigibilidad institucionales y de los mecanismos de gobernanza organizacionales, el tipo de incentivos existentes y su nivel de alineación, los grados de legitimación y confianza recíprocos entre actores, y también la temporalidad involucrada, las aspiraciones y motivaciones de cada cual, y la calidad de los soportes con que cuentan las personas en cada situación, son todos aspectos que surgieron transversalmente en los ámbitos estudiados y resultaron determinantes en su desarrollo (ver Figura B).

Algunas combinaciones de factores daban lugar a juegos que tendían a favorecer la realización de las oportunidades (temporalidad larga, legitimidad recíproca, instancias de coordinación, incentivos alineados, entre otros), mientras otras tendían a potenciar juegos más bien problemáticos (temporalidad corta, mala calidad de soportes, ausencia de mecanismos de exigibilidad, entre otros). En todo caso, lo central es destacar que algunas combinaciones de factores aparecieron en forma recurrente a lo largo de los casos estudiados, lo que revela que existen ciertas “prácticas típicas” en la vida social de los chilenos.

Estas prácticas típicas permiten constituir un mapa de las maneras de hacer las cosas en el país. Aun cuando no es exhaustivo, este mapa representa

ciertos modos de hacer las cosas que están transversalmente presentes en muchos planos de la vida social chilena, y que es esencial considerar para enfrentar los desafíos actuales y futuros.

LA ADOPCIÓN RESISTIDA.

"Lo hago, pero a mi manera"

Esta práctica típica se caracteriza por la resistencia que oponen ciertos actores a procesos de cambio cultural o institucional, cambios que ellos creen que podrían perjudicarlos en algún sentido. Aquí los actores reinterpretan el sentido del cambio, establecen estrategias para resistirlo y buscan maneras de adaptarlo a sus intereses.

Un ejemplo es la baja disposición de algunos médicos a adoptar las nuevas obligaciones administrativas que el AUGE implica o a seguir de modo estricto los protocolos que el nuevo programa les impone, porque consideran que no corresponde con su rol. En estos casos la ausencia de mecanismos institucionales para exigir el respeto a las nuevas reglas, así como las asimetrías de información entre personal médico y usuarios, favorecen las resistencias a los nuevos roles y reglas propuestos por el cambio.

Algo similar sucede en los juegos de poder con que algunos hombres enfrentan la creciente

demanda de autonomía de la mujer: aparentan estar de acuerdo con que ésta tenga mayor autonomía en la elección de sus proyectos biográficos, pero en la práctica presionan para que ella siga organizando su tiempo en torno al hogar.

LA IMPROVISACIÓN ADAPTATIVA.

"Hay que hacerlo, y si no lo hago yo no lo hace nadie"

Esta práctica se caracteriza por la presencia de algunos actores que asumen la función de parchar los vacíos o suplir las indefiniciones de ciertos cambios institucionales o culturales, sea por un sentido sacrificial o porque mantienen un fuerte compromiso con el sentido del cambio que se busca impulsar.

Mujeres que asumen una "doble jornada" ante la resistencia de sus parejas a adoptar roles domésticos cuando ambos trabajan, y enfermeras que llenan parcialmente las fichas para facilitar el trabajo del médico en el contexto del AUGE, son ejemplos de estas prácticas.

En esta configuración los actores se ven compelidos a improvisar roles simplemente porque se encuentran en posición de desigualdad frente a otros que delegan en ellos parte de las funciones que les corresponden. Es el caso de enfermeras que en muchas situaciones deben asumir funciones administrativas que los médicos no están dispuestos a realizar.

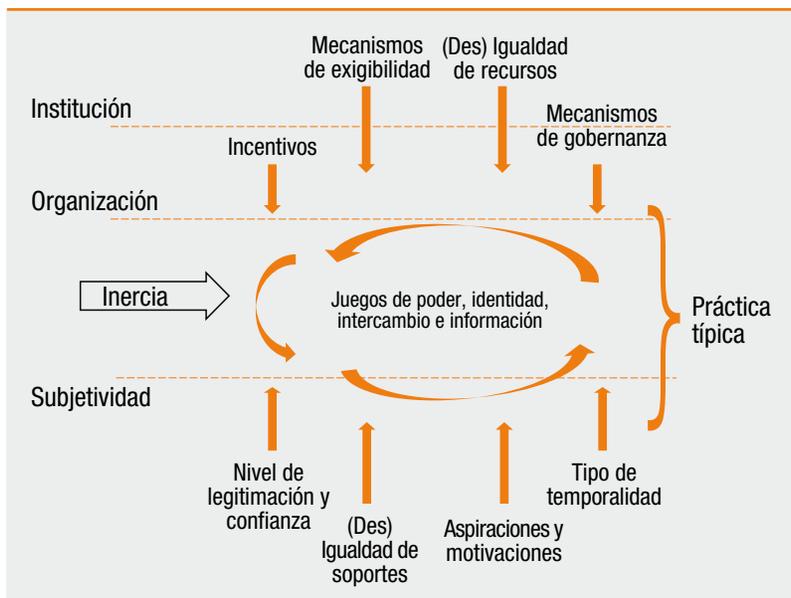
Ya sea que predominen los factores subjetivos o las asimetrías de poder, las improvisaciones adaptativas se caracterizan por actores que se convierten en variable de ajuste para el funcionamiento global de la práctica.

LA TRANSGRESIÓN PACTADA: "Ni a ti ni a mí nos conviene; ¡arreglémonos entre nosotros!"

Se produce una transgresión pactada cuando, en contextos de cambio institucional (por ejemplo, una nueva ley), los actores se coordinan para contravenir la norma porque consideran que ésta perjudica sus intereses de corto plazo.

Es el caso de los acuerdos a los que llegan vendedores y jefes de tienda para permitirles a

FIGURA B
Factores que se combinan en las prácticas estudiadas



los primeros trabajar más de las horas legalmente permitidas. Con ello obtienen un beneficio mutuo en el corto plazo (comisiones de venta y cumplimiento de metas); sin embargo, a la larga ambos pueden verse perjudicados por las consecuencias del exceso de trabajo sobre la productividad y la calidad de vida.

La falta de mecanismos institucionales de exigibilidad y fiscalización del cumplimiento de la norma, así como prácticas caracterizadas por fuertes niveles de desigualdad entre los actores, favorecen el surgimiento de transgresiones pactadas.

LA ADAPTACIÓN PROYECTIVA.

"A la larga, los cambios son para mejor"

En esta práctica los actores aceptan e incorporan los cambios institucionales o culturales porque entran en sintonía con sus motivaciones y aspiraciones de largo plazo. Aquí tienden a primar juegos de identidad en los que los actores adoptan nuevos roles y atribuciones, y juegos de intercambio caracterizados por la exigencia recíproca en función de un beneficio mutuo.

Es el caso de mujeres que han logrado consensuar con sus familias nuevas distribuciones de tiempos y tareas al interior del hogar, en función de cumplir sus proyectos personales. En estas prácticas los actores adaptan sus rutinas y motivaciones en la medida en que todos asumen como beneficioso en el largo plazo, para el conjunto familiar, que los proyectos personales de cada uno de los miembros sean respetados.

Las adaptaciones proyectivas modifican no sólo las rutinas y formas de actuar, sino también roles e incluso identidades. Más allá de los costos inmediatos, los actores se muestran dispuestos a cambiar pues conectan el cambio con un beneficio sostenido en el tiempo.

LA RENEGOCIACIÓN CONSTANTE.

"¿Y quiénes son ellos para decirme lo que tengo que hacer?"

Esta práctica se caracteriza por la dificultad de los actores para alcanzar consensos mínimos que permitan futuras acciones. Ocurre en contextos de alta indefinición de roles y de deslegitimación

entre los actores, lo que obliga a estar permanentemente estableciendo acuerdos que a la primera complicación se desconocen.

Una renegociación constante se observa, por ejemplo, en algunas de las escuelas seleccionadas por la Estrategia de Apoyo a Establecimientos Prioritarios. La indefinición de los roles de cada actor en la implementación del programa, sumada a la deslegitimación recíproca entre el equipo docente y la institución asesora, impide consensuar una estrategia conjunta para llevar a cabo el programa de mejoramiento.

Los procesos culturales también provocan indefinición de roles que repercuten en renegociaciones constantes. Es el caso de padres que no saben cómo asumir un rol de autoridad adecuado para relacionarse con hijos más autónomos, lo que genera juegos en los que los adolescentes no los reconocen como figuras de autoridad legítimas, y convierten los límites que intentan establecer los padres (o cualquier autoridad) en algo que puede ser constantemente redefinido.

La renegociación constante se ve reforzada cuando los actores que negocian lo hacen sin un sentido del beneficio que podría tener en el largo plazo un cambio de prácticas.

EL ACUERDO DE MÍNIMOS.

"¿Por qué voy a dar más de mí si ellos no lo hacen?"

En esta práctica existe un alto grado de dependencia entre los actores, quienes además actúan anticipando un abuso por parte del otro. En un contexto de desconfianza recíproca, las personas ponen lo mínimo de su parte en la práctica, para perder también lo menos posible.

Algunas negociaciones entre patrones y temporeros correspondían a un acuerdo de mínimos, pues los empleadores desconfiaban del compromiso de los trabajadores y éstos anticipaban que el patrón no les proporcionaría estabilidad laboral o un trato justo. También se encuentran acuerdos de mínimos en relaciones de pareja donde ambos permanecen unidos a pesar de la mala convivencia.

En los acuerdos de mínimos todos resultan perjudicados, aunque los efectos tienden a ser más negativos en los actores con menos recursos y soportes. En el caso de las prácticas del sector frutícola, el empleador pierde en productividad y rentabilidad, mientras que el trabajador arriesga la pérdida de su fuente laboral y ciertas fuentes de protección social.

LA NEGOCIACIÓN HABILITANTE.

"Si todos nos ponemos, todos ganamos"

En esta práctica los actores están desafiados por cambios culturales, institucionales u organizacionales que los presionan a reflexionar sobre sus modos de coordinación y a entablar nuevas relaciones. En la negociación habilitante los actores logran arreglos beneficiosos en el largo plazo a partir del reconocimiento de que las demandas de los otros actores también son legítimas.

Se observaron negociaciones habilitantes en aquellos liceos y escuelas donde los asesores lograban entablar relaciones de confianza con la comunidad escolar, explicando el sentido de la estrategia de modo transparente y ordenado. En estos casos fue fundamental la creación de espacios de coordinación, de participación y retroalimentación, favorecidos por la gestión de directores o sostenedores. Algunas prácticas de construcción de identidad en adolescentes también se estructuran como negociaciones habilitantes: se trata de padres que reconocen el derecho de sus hijos a disponer de espacios de autonomía, y de adolescentes que legitiman el rol de sus padres; ello ocurre cuando se han establecido instancias de comunicación al interior del hogar.

El nombre de esta constelación proviene precisamente del hecho que se trata de acuerdos que establecen pisos que habilitan posteriores acciones y acuerdos, fortaleciendo la coordinación de los actores involucrados.

MAPA DE PRÁCTICAS Y DESARROLLO HUMANO

A la luz del marco normativo del enfoque de Desarrollo Humano, una práctica será óptima

cuando aproveche las oportunidades sociales existentes y cuando permita que las personas usen e incrementen sus capacidades subjetivas. Si una de las dos condiciones no se cumple, la promesa del Desarrollo Humano no estará siendo plenamente satisfecha.

En este sentido, las prácticas típicas encontradas se pueden inscribir en un mapa que las clasifica en cuatro tipos. Las prácticas disfuncionales desaprovechan las oportunidades que la sociedad brinda, y además perjudican a los actores que en ellas intervienen, limitando y frustrando sus capacidades potenciales. Las prácticas funcionales anómalas aprovechan las oportunidades sociales generando otras nuevas, pero a costa de tensionar a los actores que intervienen en el proceso, llevándolos a transgredir las reglas o su propia subjetividad. Las prácticas ineficientes son aquellas en las que los actores actualizan en cierta medida sus capacidades, pero generando oportunidades sociales por debajo de lo que pudiera esperarse. Finalmente, las prácticas potenciadoras logran articular la expansión de oportunidades sociales con la actualización e incremento de las capacidades de los actores involucrados.

¿SE PUEDEN CAMBIAR LAS PRÁCTICAS?

Una de las propiedades más características de las prácticas sociales es su fuerte inercia. Las maneras de hacer las cosas, así como los conocimientos prácticos que las orientan, tienden a asentarse, definiendo relaciones y modos de comportamiento que se arraigan en la sociedad. Sin embargo, el Informe muestra que las prácticas pueden cambiar; los actores muchas veces generan aprendizajes e innovaciones en las maneras de hacer las cosas, aunque éstos no siempre contribuyen a la potenciación del Desarrollo Humano.

La pregunta que cabe hacerse entonces es si es posible gatillar cambios de prácticas que vayan en la dirección del Desarrollo Humano. El Informe considera que es posible, dado que **el análisis empírico ha permitido identificar constelaciones**

de factores asociados a diferentes prácticas típicas. Interviniendo sobre dichos factores es posible hacer transitar una práctica disfuncional, ineficiente o funcional anómala hacia prácticas potenciadoras del Desarrollo Humano. Para ello, sin embargo, se debe descartar la posibilidad de obtener resultados lineales a partir de cambios voluntaristas y puramente institucionales que no consideran los elementos internos a la práctica que se quiere modificar. De ahí que este Informe plantee la adopción de una nueva lógica de cambio: la lógica de la orientación.

Orientar el cambio de una práctica significa utilizar las potencialidades de transformación de la propia práctica alineando sus recursos institucionales y subjetivos, y su conocimiento práctico, con el fin de gatillar procesos de aprendizaje y reflexividad que hagan más probables en la acción las innovaciones normativamente deseadas. Significa, necesariamente, tomar en consideración los actores, intereses, normas, motivaciones y juegos específicos que caracterizan el ámbito de prácticas que se quiere transformar. Es a partir de las especificidades de esos elementos y de la manera en que se combinan que pueden producirse cambios efectivos y duraderos.

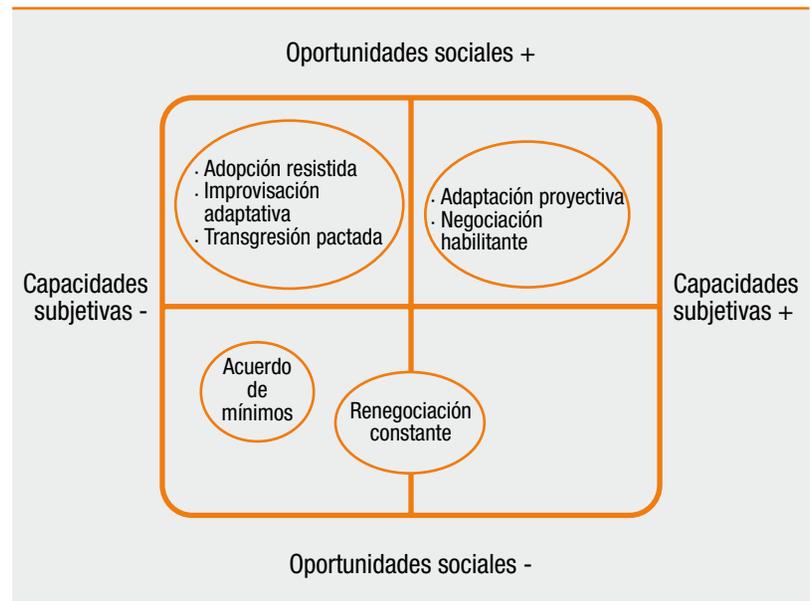
¿Cómo hacerlo? El enfoque teórico y el análisis empírico que entrega este Informe nos permiten extraer algunos criterios y sugerencias para tener en cuenta al momento de diseñar un programa de intervención, una estrategia de cambio organizacional o cualquier iniciativa que busque el cambio de las “maneras de hacer las cosas”.

CRITERIOS PARA LA ORIENTACIÓN DEL CAMBIO

Porque ninguna práctica parte de cero, ningún cambio puede tampoco partir de cero

Toda práctica tiene una historia que se manifiesta en resistencias identitarias, desesperanzas aprendidas, relaciones asimétricas de poder e intercambio, desigualdades subjetivas y objetivas, expectativas sobre o subdimensionadas que estructuran las relaciones entre los actores y que es imprescindible tener en consideración en cualquier iniciativa

FIGURA C
Mapa de prácticas y Desarrollo Humano en Chile



transformadora. Por eso, desde la lógica de la orientación todo cambio parte siempre considerando la trayectoria histórica de las prácticas.

Es más fácil lograr un cambio de práctica cuando se la conoce

Resulta difícil predecir, sin un conocimiento acabado, los juegos que se pueden desarrollar al interior de una práctica. Por eso, orientar un cambio implica adquirir una perspectiva de planificador *ex post*, uno que antes de implementar el cambio estudie con precisión qué actores están involucrados en la práctica, cuáles son sus motivaciones y sus expectativas, cuáles sus mapas de conocimiento práctico a partir de los cuales interpretarán los cambios, y si hay coherencia de los marcos institucionales y organizacionales que regulan sus relaciones y comportamientos.

Orientar el cambio en una práctica implica un seguimiento permanente de sus juegos y variaciones

Los juegos que componen las prácticas son dinámicos, por lo que orientar un cambio implica monitorear constantemente los modos en que los actores improvisan nuevos roles, conductas y relaciones a partir de sus aprendizajes y su reflexividad, así como la forma adaptativa en que reaccionan a los cambios del entorno. La

retroalimentación entre quienes buscan orientar el cambio y los actores de la práctica debe ser sostenida en el tiempo.

En este esfuerzo de monitoreo de las prácticas, la participación cumple un papel fundamental, pero dotada de un nuevo sentido: ya no implica buscar la inclusión o la legitimación de los actores en un único momento puntual de un proceso de cambio, sino que apunta a un proceso de retroalimentación permanente entre los actores y las instituciones, en el que constantemente se reflexione sobre cómo los cambios son adaptados, integrados y modificados por las personas. Sólo así las instituciones serán más sensibles a lo que ocurre en las prácticas y lo considerarán en los procesos de toma de decisiones.

El cambio repentino de las reglas del juego en un espacio de prácticas puede conllevar incertidumbre, comportamientos de resistencia tácticos o comportamientos regresivos. Para que esto no ocurra, los cambios deben ser incorporados gradualmente y monitoreados constantemente en la práctica, dando tiempo y espacio a la reflexividad de los actores, al aprendizaje y a la retroalimentación. En el caso de ciertas transformaciones institucionales radicales, como la creación de una nueva organización, una estrategia del “todo o nada” puede ser una opción viable, pero tomando en cuenta que los actores tenderán a poner en juego su conocimiento práctico, el que puede facilitar o dificultar la implementación del cambio.

Los dispositivos de gobernanza tienen un papel clave en las prácticas

Es difícil prever con certeza los comportamientos y conflictos que se generarán en una práctica. Orientar el cambio significa encauzar estas dinámicas, para lo cual resulta fundamental propiciar el surgimiento de dispositivos de gobernanza, vale decir arreglos organizacionales que faciliten las coordinaciones requeridas, canalicen eventuales conflictos en pro del beneficio mutuo y disminuyan las asimetrías de poder e información.

Se puede maximizar el efecto orientador de los incentivos a través de su alineamiento

No es posible establecer *ex ante* el efecto que tendrán los incentivos en la práctica. Éstos son leídos desde las motivaciones y expectativas de los actores, y son negociados y reinterpretados en los juegos prácticos. Sin embargo, es posible maximizar el efecto de un sistema de incentivos reduciendo las fricciones y contradicciones entre las distintas instituciones y organizaciones que regulan un espacio de prácticas.

Orientar el cambio implica observar y potenciar los soportes con que cuentan los actores en la práctica

Los incentivos y la motivación de los actores no siempre bastan para cambiar la manera de hacer las cosas en un ámbito de prácticas. La implementación de los cambios se dificulta cuando hay desigualdades en la distribución de los soportes entre los actores de una práctica. Que los actores involucrados cuenten con soportes de calidad, vale decir, con recursos que les hagan sentido y los habiliten en sus decisiones y acciones, es un elemento que contribuye a que el cambio se desarrolle de modo favorable.

La orientación del cambio debe inducir una motivación de largo plazo en los actores

El sentido temporal que los actores le confieren a una práctica es un factor clave para que ésta se desarrolle fluidamente o se trabe en intereses de corto plazo. Para gatillar motivaciones de largo plazo, los cambios deben ir acompañados de relatos, esto es, construcciones simbólicas que confieren sentido a las nuevas interacciones de una práctica. Sin un discurso de futuro que les haga sentido a quienes se quiere invitar al cambio, difícilmente estarán dispuestos a desprenderse de su situación anterior.

Pensar la sociedad y el desarrollo desde las prácticas: el desafío que plantea el Informe

El recorrido realizado por el Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2009 muestra que el momento actual del país es el resultado lógico de una trayectoria exitosa. Las transformaciones en

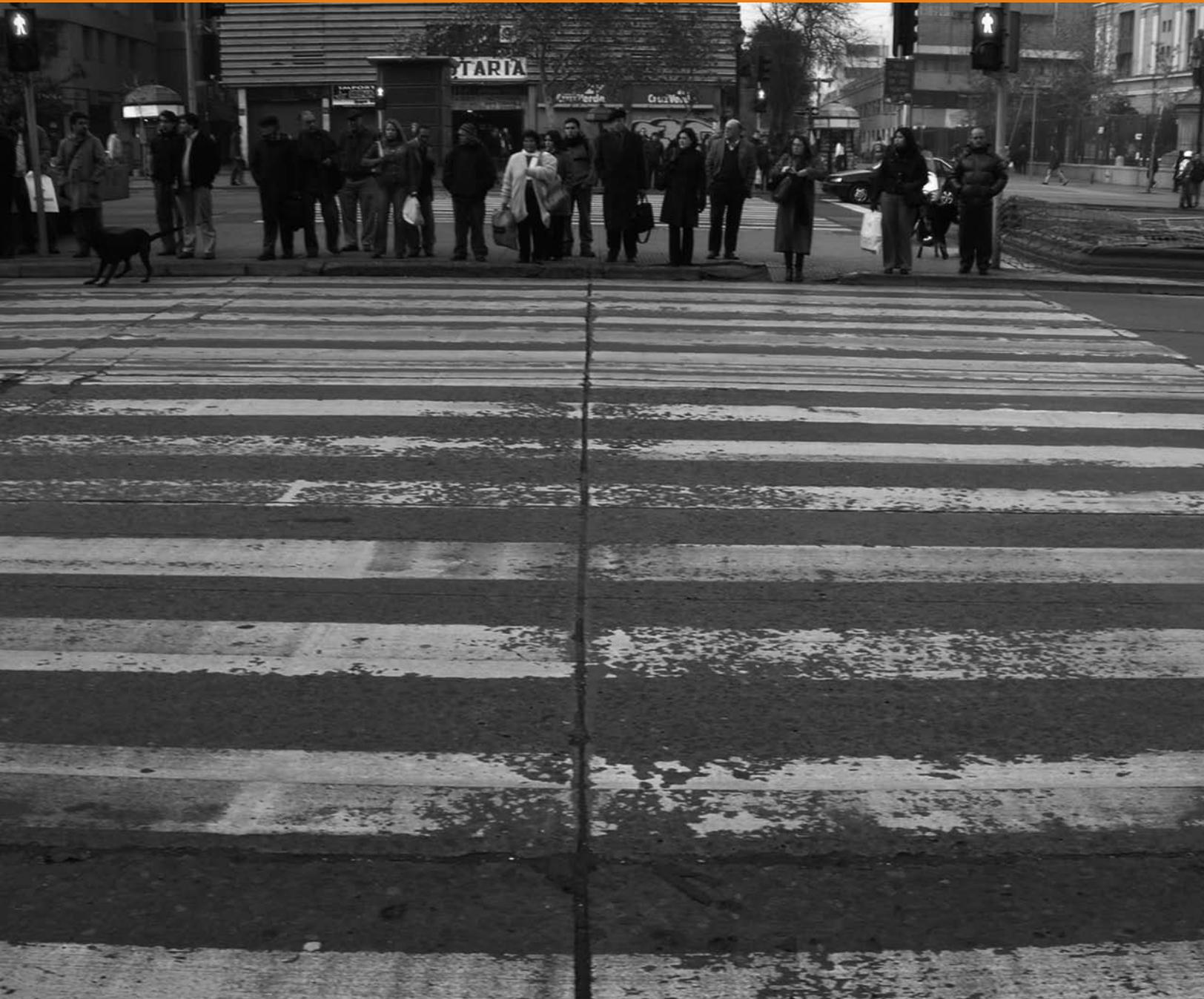
diversos ámbitos de la sociedad les han otorgado un nuevo protagonismo a las prácticas sociales, lo que ha hecho más complejo, en la mayoría de los ámbitos del quehacer nacional, seguir avanzando con los antiguos modos de pensar e incentivar el cambio.

Hoy, tanto los avances como las dificultades se explican principalmente por el modo concreto en que los actores se relacionan entre sí en los espacios de sus prácticas. Por esta razón, lo que se requiere hacia el futuro es crear las condiciones que permitan el despliegue de nuevas maneras de hacer las cosas. Hay que pensar a la altura de los desafíos actuales, esto es, con visiones y propuestas que estén en concordancia con la complejidad de los nuevos tiempos. De ahí la importancia de considerar las prácticas a la hora de evaluar los problemas, pero sobre todo a la hora de pensar los cambios.

Ciertamente la manera de hacer las cosas no es el único ámbito en el cual se instalan los desafíos del Desarrollo Humano. Habrá que seguir deba-

tiendo acerca de temas como la complementariedad entre el mercado y el Estado, la desigualdad en la distribución de oportunidades –especialmente las desigualdades de género–, los principios más o menos incluyentes que estructuran nuestro sistema democrático, las restricciones y oportunidades que definen nuestra inserción en el mundo globalizado o las amenazas que provienen del medio ambiente, entre otros tópicos. No obstante, es claro que en todos ellos la dimensión de las prácticas cotidianas se ha instalado como un campo crucial para percibir y enfrentar los desafíos del presente y del futuro.

Por ello es hora de pensar y actuar sobre las prácticas. Este Informe ofrece una manera de hacerlo. Tanto las prácticas típicas como los juegos y otros factores que aquí se identifican serán herramientas útiles para al menos iniciar la observación de cualquier ámbito de prácticas en que se participe. Porque todos, de uno u otro modo, pueden ser parte de los cambios que el entorno requiere.



Los actuales dilemas del Desarrollo Humano en Chile



Del piso al techo: más allá de las oportunidades

Chile ha cambiado mucho en las dos últimas décadas. Incluso pareciera que ese cambio se hubiera acelerado en los tiempos más recientes. A ello ha contribuido poderosamente el fuerte impulso económico de los últimos años, el cambio político y cultural expresado por la elección de la primera mujer Presidenta, la mayor diversidad y conflictividad de los actores sociales, así como las transformaciones culturales introducidas por los medios de comunicación globales y por los nuevos estilos de vida.

Las transformaciones han tenido resultados visibles en la economía, en el entramado institucional y en las directrices que emanan de la cultura. La sociedad chilena es hoy muy distinta de la de hace tan sólo un cuarto de siglo, y en general para mejor. Diversos estudios y mediciones internacionales señalan que el desarrollo del país ha permitido una mayor calidad de vida a sus habitantes, la que se compara, en general, muy ventajosamente respecto de los otros países de la región.

Chile se ha ubicado en el tramo alto de los países de ingreso medio, y su producto interno bruto entre 1990 y 2007 ha crecido en promedio un 5,6% anual. Junto a ello se observa un importante logro en la superación de la pobreza. Si en el año 1990 en Chile un 38% de la población vivía bajo la línea de pobreza, hoy lo hace un 13%, y en 2006 por primera vez la Encuesta Casen registró un pequeño descenso en la desigualdad de los ingresos (Larrañaga y Herrera, 2008).

De igual manera, la democracia se ha consolidado. Aun cuando en este campo, siempre inconcluso, queda mucho por hacer, ya no es el temor de las recaídas autoritarias ni el fantasma de la ingobernabilidad social lo que define las prioridades de la acción política. Hoy los temas son otros, y otras las maneras de expresarlos y procesarlos. Se demanda el reconocimiento de actores excluidos, se proponen cambios profundos en el sistema político, en la Constitución y en el sistema electoral; los estudiantes secundarios y los obreros subcontratados se toman las calles, se fragmentan los bloques políticos y surgen nuevas identidades partidarias. Nada de eso ha puesto en riesgo a la democracia; al contrario, parece dinamizarla y fortalecerla. Visto en la perspectiva de dos décadas, el paso desde el sentimiento de precariedad política que marcó los inicios de la Transición hacia la relativa confianza en la estabilidad del orden institucional es uno de los cambios más significativos del período.

En el plano de la vida social las transformaciones han sido igualmente importantes. La convivencia se organiza cada vez más sobre la base de las libertades y los derechos de las personas. En el campo económico, se han transformado algunos derechos del trabajo y se ha avanzado en fijar los derechos del consumidor; también se han regulado los límites y obligaciones de los actores económicos, especialmente para garantizar los derechos de los agentes más débiles en el mercado. En el ámbito de la vida privada y de las relaciones familiares, se ha asegurado crecientemente la igualdad de dignidades y derechos de sus miembros, con énfasis en las mujeres y los niños. Las libertades de información y opinión se han ampliado, eliminando formas de censura y

CUADRO 1
Valoración de la diversidad (porcentaje)

Pensando en Chile, ¿con cuál de las siguientes afirmaciones está usted más de acuerdo?	1999	2005
La diferencia de intereses y opiniones representa un obstáculo para la unidad del país	56	38
La diferencia de intereses y opiniones expresa la diversidad y riqueza del país	37	56
NS-NR	7	6
Total	100	100

Fuente: Encuestas de Desarrollo Humano, PNUD 1999 y 2005.

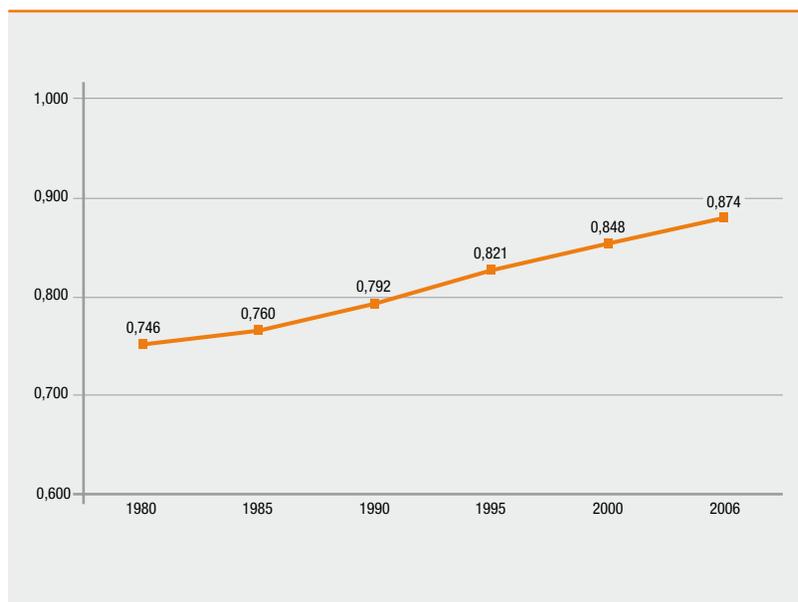
control. También en los ámbitos de la salud, de la previsión y de la educación se han creado nuevos derechos. De esta manera, la organización de la vida social ha dado un giro muy significativo: los derechos de las personas adquieren una primacía respecto del poder que siempre detentaron las instituciones y sus elites.

Estas transformaciones económicas, institucionales y políticas han contribuido decisivamente al cambio cultural que se observa en el país. Hoy las personas perciben el orden social y a sí mismas de una manera distinta de la que predominaba hasta hace poco. Un fuerte sentimiento de individualidad, es decir de la capacidad y el derecho de cada uno de construir el modo de vida que desea, y una mayor tolerancia hacia la diversidad de opiniones y estilos de vida son las características predominantes de los nuevos rasgos culturales. Como lo muestra el Cuadro 1, en Chile sube notoriamente el porcentaje de personas que valora la pluralidad y la diversidad.

LOS FRUTOS DEL CAMBIO: UN NUEVO PISO DE DESARROLLO HUMANO

Todos estos cambios son valiosos por sí mismos, pues influyen en una mejor calidad de vida para todos. El avance del país en esta materia queda claramente resumido en la evolución de su Índice de Desarrollo Humano (IDH), indicador que captura de modo integrado los avances en educación, salud e ingresos de las personas. Este índice, sin ser exhaustivo, se ha consolidado como una medida adecuada del efecto que tiene una diversidad de cambios sobre las capacidades de las personas para desarrollar sus

GRÁFICO 1
Chile: Evolución temporal del IDH



Fuente: Informe Mundial sobre Desarrollo Humano, PNUD 2008.

proyectos de vida. Efectivamente, una amplia serie comparativa, basada en los nuevos cálculos de la oficina del Informe Mundial, a partir de los datos más actuales disponibles, muestra que Chile presenta un incremento constante de su IDH en las últimas décadas. Durante los años ochenta, el país se ubicó en un nivel medio de desarrollo humano. A mediados de la década del noventa, se insertó dentro del grupo de países con más alto desarrollo humano en el mundo (valor IDH sobre 0.800). Actualmente, el país ocupa el lugar número 40 en la clasificación mundial (IDH 0.874) siendo el mejor ubicado de todos los países latinoamericanos.

Este importante logro refleja la capacidad del país para reducir la brecha que lo separa de la meta ideal propuesta internacionalmente (representada por el valor IDH igual a 1). Entre 1980 y 2006 esta brecha se redujo en un 50%.

CUADRO 2
Evaluación sobre la trayectoria personal, según GSE (porcentaje)

	Alto	Medio	Bajo	Total
En general, mi familia y yo vivimos mejor hoy que hace diez años	70	69	61	65
En general, hace diez años mi familia y yo vivíamos mejor	29	29	36	32
NS - NR	1	2	3	3
Total	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Desarrollo Humano, PNUD 2008.

Además de ocupar un lugar de avanzada en el contexto latinoamericano, Chile destaca por ser uno de los países cuya clasificación según desarrollo humano está claramente por encima de la que obtendría si sólo fuera clasificado por el tamaño de sus ingresos. Esto muestra que el país ha sido capaz de traducir su dinamismo económico y su solidez institucional en un aumento real de las capacidades de las personas.

Esta transformación en las capacidades objetivas ha tenido también un impacto profundo en las bases subjetivas y culturales en las que se funda la convivencia en Chile. El avance ha sido empíricamente documentado a través de los diversos informes nacionales sobre desarrollo humano que desde 1996 han levantado una mirada crítica acerca del país con miras a identificar oportunidades para hacer de las personas verdaderos actores sociales y no meros observadores del desarrollo (para una mirada a la trayectoria de las ideas propuestas por los diversos Informes nacionales, ver recuadro 1 al final del capítulo 2 de este Informe).

LA PERCEPCIÓN DEL DESARROLLO

Estos resultados objetivos son percibidos y valorados por las personas. Los chilenos saben que, tanto en su vida personal y familiar como en el conjunto de la sociedad, el país ha cambiado significativamente y lo ha hecho para bien.

Según la encuesta IDH 2008 (Cuadro 2), un 65% de la población declara que su familia vive hoy mejor que hace diez años. En efecto, cuando los chilenos observan retrospectivamente los cambios recientes, aparece un gran reconocimiento de que las oportunidades han aumentado. Oportunidades para elegir y expresarse libremente, para realizar proyectos y aspiraciones, para lograr el nivel educacional al que se aspira; en términos generales, mayores oportunidades para alcanzar una buena calidad de vida, opinión compartida en todos los estratos socioeconómicos (Cuadro 3).

Esta buena evaluación del progreso personal reciente se proyecta a la imagen sobre la marcha del

país, que, si bien aún es mayoritariamente crítica, muestra en la última década un notable aumento de la satisfacción con el país (Gráfico 2).

Como han señalado los últimos Informes sobre Desarrollo Humano de Chile, estos cambios deben valorarse por sí mismos. Sin embargo, el Desarrollo Humano es una tarea permanente y dinámica. Los progresos se encuentran en el origen de los nuevos desafíos a los que el país se ve enfrentado. Desde esa perspectiva con sentido de largo plazo, los avances reseñados indican que el país ha arribado a un nuevo piso: en términos generales, se han superado algunas carencias agobiantes como el hambre, la falta de educación, el atropello a los derechos humanos, la falta de capitales productivos, la infraestructura insuficiente; por otra parte, hay más capacidades personales, institucionales, económicas y culturales para emprender nuevos objetivos.

Este piso crea situaciones nuevas para el país: aparecen otros desafíos personales y sociales, exigencias, problemas y carencias de nuevo cuño. Hoy, por ejemplo, más del 80% de la población termina la educación secundaria. Las personas más educadas tienen mayores expectativas, requieren un país con una estructura productiva más intensiva en capital humano avanzado y un sistema político más atento a los derechos y a la participación ciudadana. Esto tensiona y desafía a la organización de la sociedad y le pone metas más exigentes. Suena paradójico, pero en el mismo momento en que el país puede sentirse satisfecho de sus logros es cuando más debe pensar en su capacidad para hacer cambios. Es normal: un nuevo piso instala la exigencia de un nuevo futuro.

¿PODEMOS CAMBIAR O EL PISO SE CONVERTIRÁ EN TECHO?

Esto es precisamente lo que está ocurriendo en Chile: el piso de desarrollo alcanzado ha ampliado el horizonte de posibilidades y de expectativas. Desde esa perspectiva no sólo se hace más claro aquello que requiere ser modificado, sino que se vuelven más patentes las dificultades para transformar algunas cosas. En efecto, los debates

CUADRO 3

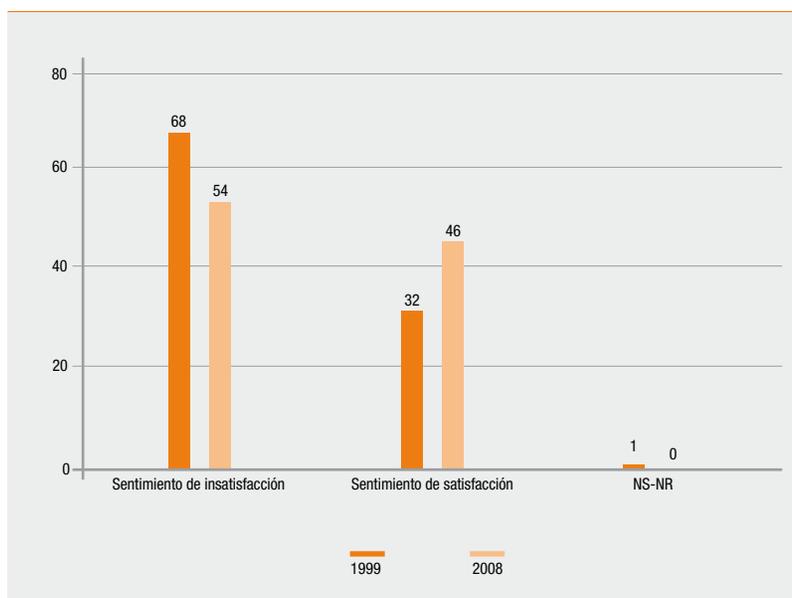
En Chile han ocurrido diversos cambios en los últimos años. Con respecto a esto, ¿usted cree que hoy hay mayores, menores, o las mismas oportunidades en el país para...? (porcentaje)

	Lograr una buena calidad de vida	Expresar lo que se piensa	Elegir libremente	Realizar proyectos personales	Lograr el nivel educacional que se aspira
Hay mayores oportunidades	48	57	54	50	56
Hay menores oportunidades	27	19	20	26	23
Hay las mismas oportunidades	25	24	26	23	20
NS-NR	0	0	0	1	1
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Desarrollo Humano, PNUD 2008.

GRÁFICO 2

Satisfacción con la marcha del país. En general, ¿cuán satisfecho o insatisfecho está usted con la situación del país?



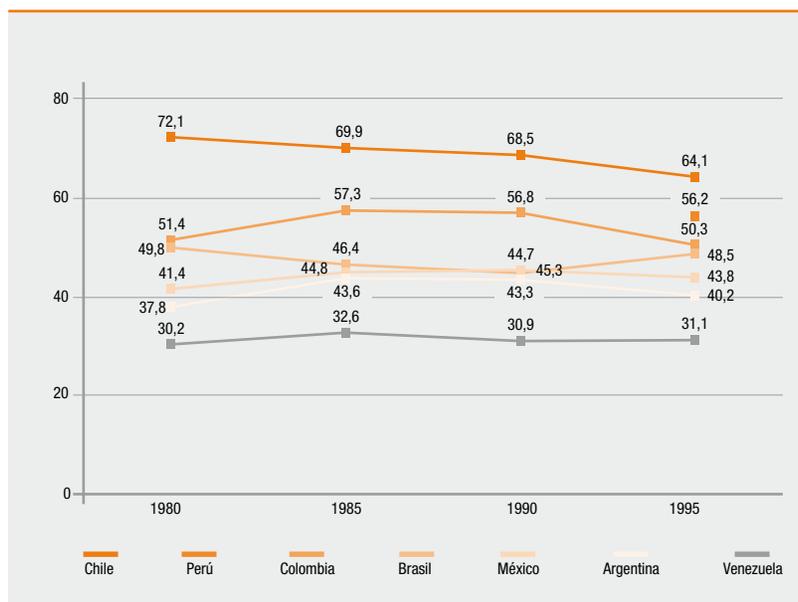
Fuente: Encuestas de Desarrollo Humano 1999 y 2008.

públicos recientes han señalado una diversidad de situaciones que remiten a importantes y a veces inexplicables dificultades para aprovechar las nuevas oportunidades o para enfrentar los nuevos desafíos.

Se suelen citar algunos casos emblemáticos. Por ejemplo, no obstante la existencia de un consenso acerca de la importancia de la educación, así como del relativo acuerdo acerca de los instrumentos que deben aplicarse para mejorar su calidad, y el significativo aumento de los recursos invertidos, los resultados obtenidos en

GRÁFICO 3

Evolución del índice de competitividad



Fuente: Informe de competitividad mundial, International Institute for Management, 2008.

las mediciones nacionales e internacionales no muestran el efecto que previeron las autoridades y los expertos. Los logros efectivos en equidad y calidad de la educación parecen no estar a la altura de las oportunidades y capacidades del país, y continúan siendo una tarea pendiente.

Más allá de estar pendiente, este problema presenta también desafíos inéditos. Hoy crece la demanda de educación de calidad como un derecho exigible al Estado. No basta con el acceso a la educación, hoy se pide que sea efectivamente un recurso para una inserción plena en las oportunidades múltiples, y no sólo laborales, que ofrece la sociedad. Hacer exigible ese derecho a la calidad fue el núcleo de la demanda de los estudiantes secundarios en 2006 durante la “revolución de los pingüinos”. Consagrar esa aspiración en una lógica de derechos efectivamente realizables ha demostrado ser una tarea cuya puesta en práctica no se deriva simplemente de la voluntad y del consenso de los decisores públicos y privados. Las dificultades para mejorar la calidad de la educación muestran que, incluso frente a problemas para los que se cuenta con recursos, institucionalidad y políticas, transformar las prácticas tradicionales en los niveles concretos donde las personas actúan —la escuela, la sala de clase, la formación de los profesores— enfrenta enormes

resistencias, que hacen que las iniciativas de cambio no tengan el impacto esperado.

De igual manera, hoy se reconoce que la innovación es un aspecto esencial para la competitividad y el desarrollo del país, y la sociedad ha decidido dedicar un esfuerzo especial para promoverla. En estos últimos años se han multiplicado las “líneas de fomento” y los consejos deliberativos constituidos para definir los lineamientos de la política de innovación. No se observan aún impactos sólidos en las tasas de innovación, lo cual es esperable por los largos plazos en que ella evoluciona. Pero, precisamente por lo mismo, parece necesario partir cuanto antes con acciones concretas. Sin embargo, llaman la atención las dificultades para tomar las decisiones y poner en marcha la institucionalidad y las directrices para administrar los recursos del Fondo de Innovación provenientes del *royalty* minero. Esto es un buen ejemplo de las dificultades que se enfrentan para traducir en acciones los consensos en torno a nuevos desafíos. Mientras tanto, Chile muestra un estancamiento en los índices de competitividad (Gráfico 3), estancamiento que, según el ranking de competitividad global elaborado cada año por el World Economic Forum, tiene su raíz precisamente en el escaso avance de la innovación y de la educación.

En un ámbito distinto, no obstante el clima cultural que ha propiciado una mayor valoración de la equidad de género y de la preocupación especial de las políticas públicas por promover la incorporación de las mujeres en diversos espacios de la sociedad, aún se observa un fuerte rezago. Así, por ejemplo, Chile tiene una de las menores tasas de participación femenina en la fuerza de trabajo en el nivel latinoamericano, y se encuentra a una distancia importante respecto de países del mismo nivel de desarrollo (Cuadro 4). Esta tasa de participación ha aumentado en los últimos nueve años cerca de cuatro puntos porcentuales, pero ese incremento es apenas similar al desempeño que muestra el conjunto de la región.

En los tres ejemplos mencionados se constata una dificultad para provocar cambios y para enfrentar algunos desafíos nuevos. No parece tratarse principalmente de un problema de recur-

sos. Chile dispone hoy de los mayores recursos para la inversión pública y privada de su historia. Aunque muchos de ellos son recientes, como los excedentes del cobre, en varios ámbitos de política pública y de inversión privada las cifras muestran desde hace años un sostenido aumento de los recursos. Las dificultades tampoco parecen provenir de la falta de consensos básicos en torno a las prioridades del desarrollo o en torno a los instrumentos que debieran aplicarse. Desde el retorno a la democracia el país exhibe importantes acuerdos estratégicos sobre su futuro. Así, por ejemplo, la urgencia de introducir mejoras cualitativas en educación, en innovación, en inserción social de las mujeres, forma parte ya del sentido común, y lo mismo ocurre en muchos otros ámbitos. Y tampoco parece posible explicar estas dificultades aludiendo principalmente a un déficit del marco institucional. Si bien es cierto que aún hay amplias zonas de la vida social que requieren una importante modernización de sus reglas institucionales, hay que reconocer los avances en este campo. En las comparaciones internacionales, Chile no se caracteriza por exhibir un entorno institucional débil o inadecuado.

Esa disonancia entre oportunidades y resultados, que en ocasiones crea irritaciones y malestar, ha dado origen a una nueva forma de mirar la marcha del país. Conscientes de que ya no es sólo un problema de recursos, de voluntades o de instituciones, los chilenos han comenzado a dirigir su atención y sus críticas a las maneras concretas en que se hacen las cosas, a las acciones y relaciones de actores en situaciones específicas. En ellas se descubren obstáculos –tal vez nuevos o tal vez antiguos pero no observados– que parecen impedir el aprovechamiento del nuevo piso del desarrollo y enfrentar adecuadamente los nuevos desafíos que surgen de él. La agenda noticiosa y las conversaciones cotidianas dan cuenta de esta nueva manera de mirar la marcha del país. Ella se llena de críticas a iniciativas tanto públicas como privadas, cuyo común denominador es el modo en que se llevan a cabo las acciones.

Se ponen en el banquillo los intereses que bloquean o distorsionan iniciativas de bien público, los errores de cálculo o de previsión en el

CUADRO 4
Tasa de participación de la mujer en la fuerza de trabajo en América Latina, según tramo etario

	Tramo etario				Total
	15-19	20-24	25-39	40-65	
Chile	14	47	57	48	47
Argentina	20	54	69	60	57
Bolivia	30	48	72	68	59
Brasil	43	69	73	58	63
Colombia	32	60	67	50	55
Costa Rica	19	50	53	42	43
Ecuador	36	56	63	57	56
El Salvador	19	46	60	48	47
Guatemala	28	42	52	45	44
Honduras	26	42	51	48	44
México	25	45	53	47	46
Nicaragua	30	47	59	59	51
Panamá	17	46	59	49	47
Paraguay	36	55	70	62	59
Perú	48	63	73	70	66
Uruguay	26	67	77	63	63
Venezuela	25	56	70	60	57
Promedio Región	28	53	64	55	53

Fuente: Elaborado a partir de encuestas de hogar realizadas por la Universidad de La Plata a petición del PNUD y CIEPLAN. Proyecto de Cohesión Social, disponible en www.cieplan.cl.

diseño de una política pública, las fallas técnicas de su implementación, los aprovechamientos ilícitos o indebidos, las fallas de coordinación, infraestructura de calidad que es subutilizada, las actitudes y responsabilidad de los prestadores de servicios, leyes votadas y aprobadas con alto consenso y cuyo espíritu se desvanece en su implementación, formas de discriminación social que impiden que muchos tengan acceso a nuevos beneficios, o pequeñas y numerosas negligencias y descuidos. De la misma manera, las noticias resaltan también, aunque en menor proporción, aquellas historias locales, iniciativas personales o esfuerzos de cooperación y solidaridad que se exponen como la razón detrás de algunos grandes cambios.

Pareciera que lo que preocupa ahora ya no son los modelos de desarrollo ni las estrategias de largo plazo, sino los detalles del presente. Esto es normal; el nuevo piso del desarrollo ha creado la confianza de que se dispone hoy de mejores capacidades para realizar un conjunto amplio de sueños largamente anhelados. Hoy parecen



estar dadas las condiciones, y por lo mismo se demandan resultados visibles. Se busca respuesta a una pregunta que se ha vuelto acuciante: ¿por qué, ahora que podemos, no nos resulta como quisiéramos?

En este contexto ha comenzado a instalarse una duda respecto de la capacidad del país para impulsar nuevos procesos de cambio. Con ello las expectativas puestas en el futuro se vuelven más críticas y se abre paso en el debate público un cierto tono pesimista frente al futuro. Se habla de pesimismo

a puertas cerradas y en público; en seminarios y columnas de opinión. Se ensayan explicaciones y consecuencias. Todas esas conversaciones expresan una suerte de nuevo malestar que, por ahora, carece de un diagnóstico común. Unos dicen que proviene del abandono de las recetas económicas y políticas que permitieron alcanzar el grado de crecimiento y gobernabilidad que caracterizó al país hasta ahora. Otros afirman que no se trata de nada reciente, que siempre se hicieron mal las cosas, pero que antes se notaba menos. Finalmente, algunos dicen que el problema es la incapacidad para dejar atrás los vicios de las acciones públicas y privadas (ver citas de prensa). A pesar de las diferencias en el diagnóstico, hay una conclusión relativamente compartida: la manera concreta en que se están haciendo las cosas conduce a una frustración de las expectativas y posibilidades alcanzadas el último tiempo, y siembra dudas sobre el panorama futuro. Este pesimismo difuso está instalado de distintas maneras en los diferentes grupos de la sociedad.

Más allá de las encuestas y de los reportajes de la prensa que constatan el surgimiento de un sentimiento de incomodidad e incertidumbre,

"Se nos irá un período presidencial completo con los dólares guardados en un cofre, mientras nuestros emergentes

competidores mundiales avanzan. En esta globalizada carrera, no avanzar equivale claramente a perder competitividad."

(Mario Waissbluth, *Qué Pasa*, 14 de septiembre, 2007)

"Tomemos a Chile, por ejemplo, y preguntémonos cuán proclives al cambio somos. Para mí, la respuesta es clara: cada vez menos, siguiendo la tendencia de Japón y varios

países europeos. Cada vez nos cuesta más reaccionar a los desafíos de un mundo que cambia vertiginosamente."

(Juan Carlos Eichholtz, *El Mercurio*, 18 de agosto, 2008)

"Escribo estas líneas con el trasfondo de música clásica, para darme ánimo. Qué duda cabe de que estamos pasando por una coyuntura económica crítica, y que el ambiente político está enrarecido. Me imagino que los extranjeros que nos

visitan deben pensar que éste es un país que se está cayendo a pedazos. Me pregunto, ¿habrá algo bueno que esté pasando, y que tal vez no nos damos ni cuenta?"

(Ignacio Walker, *La Segunda*, 10 de julio, 2008)

hay que precisar el alcance de este “pesimismo”, pues errando el diagnóstico sobre el momento del país y el estado de ánimo de la población se corre el riesgo de hacer las propuestas erradas.

Los datos señalan que las personas de todos los estratos tienden a evaluar muy positivamente los cambios y logros del último tiempo. Creen también que, en general, en sus vidas personales y familiares el progreso ha sido evidente. La historia reciente aparece como algo exitoso, lo cual es consistente con los datos objetivos que señalan que Chile está instalado sobre un nuevo piso. El sentimiento cambia, sin embargo, cuando la mirada se pone en el futuro. Las personas comienzan a dudar que esta marcha se pueda sostener en el tiempo y que puedan seguir realizándose los cambios que se requieren. Efectivamente, si bien la ciudadanía es consciente del progreso del país, comienza a hacerse mayoritaria una visión del futuro más bien plana. Ni mejor, ni peor; igual (Cuadro 5). En esta percepción no hay grandes diferencias ni por estrato socioeconómico, ni por género ni edad. Se piense que las cosas van a seguir igual de bien o igual de mal, lo común es que ya no seguirán mejorando con la misma fuerza que antes. Desde las expectativas económicas esto resulta aun más evidente (Cuadro 6).

Las percepciones de la ciudadanía parecen remitir a la idea de que lo alcanzado hasta ahora no asegura que los avances continuarán en el futuro. En algunos medios de comunicación se plantea, además, que pareciera haber algo en el modo concreto y habitual de hacer las cosas que

CUADRO 5
Expectativas sobre el futuro del país (porcentaje)

En general cree usted que en los próximos cinco años la situación del país...	1999	2008
Va a mejorar	43	27
Va a seguir igual	34	49
Va a empeorar	18	21
NS-NR	5	3
Total	100	100

Fuente: Encuestas Desarrollo Humano, PNUD 1999 y 2008.

CUADRO 6
Expectativas sobre el futuro del país (porcentaje)

¿Ud. piensa que en los próximos doce meses la situación económica del país mejorará, no cambiará o empeorará?	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Mejorará	37	34	34	40	32	29	22
No cambiará	48	45	49	49	57	55	60
Empeorará	11	16	14	7	7	14	16
NS-NR	4	5	3	4	4	2	2
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuestas CEP, 2001-2007.

frena el avance e impide aprovechar plenamente las nuevas oportunidades.

Pero, visto objetivamente, es probable que el estilo de las acciones concretas, tanto públicas como privadas, no sea hoy tan distinto del de antes. ¿Por qué entonces las maneras de hacer las cosas que le permitieron al país alcanzar este piso de desarrollo aparecen hoy como un obstáculo que lo frena y, por ello, como el objeto de críticas e irritaciones?



El enfoque de las prácticas

El diagnóstico sobre el momento del país que sirve de punto de partida a este Informe afirma que, como consecuencia de un exitoso y prolongado proceso de cambios, Chile ha modificado muy positivamente su estructura de oportunidades, tanto objetivas como subjetivas. Como la marcha del país no se detiene, ello significa que surgen nuevas expectativas de futuro y también desafíos prácticos inéditos para llevarlas a cabo. Lo que está cambiando son los desafíos que el nuevo piso del desarrollo le impone al país. Es natural que frente a ellos muchas formas tradi-

cionales de hacer las cosas, incluso aquellas que pudieron ser adecuadas en el pasado, se vuelvan ahora ineficaces.

Sin formas de acción adecuadas para los nuevos problemas, es incierto que se pueda seguir avanzando en la senda del desarrollo. Los principales desafíos del país no se deben a esta o aquella coyuntura particular, sino que son desafíos de largo plazo planteados por los cambios y oportunidades creados por la historia del desarrollo reciente. Evaluar el momento del país

sin considerar este cambio de escenario podría llevar a no identificar correctamente las potencialidades y los obstáculos reales, acarreado con ello la pérdida de oportunidades que fueron trabajosamente obtenidas.

Una rápida revisión general de algunos hechos de los últimos años permite fundamentar esa idea y situarnos en la naturaleza de este nuevo contexto. Hay dos grandes fuerzas que lo han promovido. Por una parte está la complejidad que han adquirido las estructuras objetivas de la vida social, como la economía y la incorporación de las nuevas tecnologías. Por la otra, están los cambios en las orientaciones y la diversificación en los estilos de comportamiento de las personas y los grupos. Estas nuevas fuerzas en el plano nacional se ven a veces reforzadas y complejizadas por las dinámicas provenientes de la globalización.

En el ámbito económico, por ejemplo, la exportación de materias primas y los encadenamientos industriales y de servicios que ella provoca han sido el pilar del notable crecimiento económico del país en el último cuarto de siglo. Ese modelo permitió que desde 1990 el país duplicara su PIB per cápita, superando los trece mil dólares de poder adquisitivo comparable. Ese poder adquisitivo, aunque muy desigualmente distribuido, ha transformado las posibilidades y los desafíos de la economía, así como las expectativas de sus actores. ¿Se podrá dar nuevos saltos en el ingreso de las personas con la estructura y productividad del capital humano disponible hasta ahora? ¿Y se podrá aumentar su productividad con el tipo de relaciones laborales y derechos que hoy predomina?

La infraestructura de las comunicaciones, virtuales y físicas, provoca desafíos parecidos. Para mejorar la eficiencia de la gestión, las organizaciones públicas y privadas han aplicado intensivamente las redes virtuales y las tecnologías de comunicación o el uso de internet. Ello se ha visto además reforzado por la mayor velocidad de los desplazamientos físicos debida a las nuevas carreteras y al abaratamiento relativo de los viajes. Como muestra el Cuadro 7, todo

CUADRO 7
Manejo de información

En Chile y el mundo ocurren permanentemente hechos que pueden afectar de alguna forma su vida. ¿Cuán informado se siente Ud. sobre estos hechos?	1997	2005	2008
Informado	34	52	69
Desinformado	64	47	31
NS-NR	2	1	0
Total	100	100	100

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2008.

esto ha permitido que las personas estén más informadas.

Ahora bien, y como ya lo planteara el Informe sobre Desarrollo Humano de Chile 2006, ¿hasta qué punto podrán aprovecharse las oportunidades de la tecnología, que tienden a promover relaciones horizontales, si aún predominan estructuras jerárquicas, autoritarias y centralizadas que suelen caracterizar la cultura organizacional del país?

El carácter de los nuevos desafíos se verifica también al observar los procesos de transformación de los comportamientos y orientaciones de personas y grupos. Así, por ejemplo, la opción por asegurar la gobernabilidad del país a inicios de la Transición mediante una “política de los acuerdos” entre elites, con un importante control de la participación social, creó un ambiente de estabilidad institucional y de respeto a la legalidad. Al cabo de un tiempo, ese entorno de seguridades provocó una importante reducción del temor a los conflictos y a la expresión de las diferencias, miedos característicos de la cultura política del país. Al mismo tiempo, alentó la expresión de las demandas sociales.

Esa misma estabilidad ha dado paso a transformaciones en el juego de la política. Mientras por años las coaliciones exhibieron una cohesión interna que permitía asegurar la agenda legislativa del Ejecutivo, hoy éste debe gobernar con legisladores “independientes” y “díscolos”, y los partidos políticos pierden la capacidad de integración que aseguraba la disciplina del voto. Las disidencias tensionan y reconfiguran el mapa electoral con el surgimiento de nuevos partidos y tendencias.

En la política se observa que el tipo de reglas y estrategias de juego que permitieron consolidar la democracia dieron lugar, de modo intencional o inesperado, al surgimiento de nuevas orientaciones y relaciones entre los actores políticos y sociales. La actual diversidad y variabilidad de los intereses y demandas, así como la seguridad que se tiene para expresarlas, crean una complejidad que supera los mecanismos de gobernabilidad que las hicieron posibles. La democracia de la Transición ha dado lugar a un tipo de relaciones sociales que promete una vida política cualitativamente mejor, pero, ¿se podrá concretar esta nueva vida política con los mismos mecanismos y opciones de la democracia de la Transición? (ver cita).

En el plano social y cultural, tal vez uno de los cambios más importantes sea la individualización de las personas y la mayor conciencia de dignidad personal que deriva de ello. Hoy, más que antes, cada uno tiende a definirse a partir de sus propias elecciones y preferencias, tomando distancia de cualquier imagen que pretenda imponerse desde arriba, sean otras personas o instituciones. Esto refuerza la tendencia a regular las relaciones entre las personas a través de derechos individuales –sean sociales, económicos o culturales– basados en la igualdad y la libertad.

La expansión de la individualización introduce una enorme complejidad en las relaciones sociales. Ni las jerarquías rígidas, ni las clasificaciones institucionales, ni las representaciones fijas logran organizarlas satisfactoriamente, lo que tensiona las representaciones e identidades políticas, las relaciones institucionales, los vínculos personales y la producción de bienes de consumo. ¿Podrán las identidades políticas, religiosas o regionales ofrecer un sentido de pertenencia social al nuevo individuo? ¿Bastarán los roles institucionales

–laborales, familiares o de otro tipo– para la organización de sus relaciones sociales?

A los nuevos desafíos que acarrearán las transformaciones en los comportamientos de las personas podrían agregarse ejemplos del ámbito familiar. Hoy nacen menos niños, y los adultos mayores tienen expectativas de vida muy superiores. Entre ambos extremos de la vida, los jóvenes tardan más en independizarse y se casan menos que antes. Cuando se casan lo hacen más tarde y tienen menos hijos, y tienden a divorciarse o separarse más. Hoy hay más gente que vive sola, y muchos no pueden valerse por sí mismos. Hay más mujeres que trabajan y más hombres que participan en la crianza de sus hijos.

Se podrían agregar cambios en las orientaciones del consumo, en la formación de identidades juveniles, en las expectativas y los comportamientos laborales. Los expuestos bastan, sin embargo, para mostrar que un cambio en los comportamientos de muchas personas puede producir exigencias inéditas sobre la organización de la sociedad. Este proceso tiene un impacto especialmente fuerte cuando ese cambio afecta a las identidades y auto-percepciones, pues pone en jaque supuestos muy profundos de cada organización social. Es lo que ocurre, por ejemplo, cuando el cambio cultural y político hace que las personas pasen de concebirse como clientelas de la beneficencia pública a definirse como ciudadanos con derechos. Frente a ellos no bastan los ajustes institucionales, pues se trata de un tipo de sociedad distinto.

Finalmente, todos los cambios anteriores, tanto en las estructuras objetivas como en los comportamientos y orientaciones subjetivos, se ven amplificados y combinados de maneras nuevas por la fuerza del proceso de globalización. Las instituciones y reglas del juego de la vida

"Para lograrlo [el desarrollo] el factor escaso es la capacidad de coordinar la acción descentralizada de diversos actores –públicos y privados– de modo que se muevan en la

misma dirección, porque el éxito depende de la coherencia estratégica en la práctica. En este ámbito tenemos aún un déficit."

(Jorge Marshall, *El Mercurio*, 8 de abril, 2008)

social nacional están tensionadas y descentradas por exigencias que provienen simultáneamente de muchos lugares del mundo. Ello dificulta su gestión en los centros de decisión local, ya sean la política o las empresas, aun cuando impactan y despliegan sus consecuencias precisamente en ese nivel. Del mismo modo, los cambios culturales inducidos por hechos locales reciben un fuerte impulso de las tendencias globales, especialmente en relación con la mayor diversidad y volatilidad de los estilos de vida. La globalización sitúa a los procesos nacionales en un contexto que redefine su forma tradicional.

Todos estos ejemplos de cambios sociales muestran que Chile se encuentra en los comienzos de una situación inédita. No es simplemente la expresión de un cambio cuantitativo en diferentes ámbitos de la vida social: más ingresos, más infraestructura, más derechos, más cobertura de los servicios públicos, más libertad, más información. Lo que caracteriza a la nueva situación es el efecto combinado de todos ellos y el nuevo tipo de fuerzas y complejidades que crean. De allí surge un escenario que es cualitativamente distinto de las fuerzas y los hechos que le dieron origen. En ese escenario se generan posibilidades, demandas, comportamientos y desafíos también inéditos. El Chile que comienza a hacerse visible no es el resultado lineal de los cambios del pasado, aunque ellos lo han hecho posible. El país está creando una realidad nueva.

Esto significa que esos desafíos son también inéditos y las soluciones y los modos de actuar de períodos anteriores no sólo ven reducido

su rendimiento frente a ellos, sino que incluso pueden transformarse en un obstáculo. Si bien la creación de empresas o la eficiencia de las políticas públicas, por ejemplo, pudo requerir en un principio un estilo de decisiones verticales y un fuerte control centralizado, la propia marcha exitosa de esas iniciativas creó nuevas oportunidades y retos que ya no pueden resolverse mediante la jerarquía y el control, sino con otras formas de decisión y coordinación (ver cita página siguiente).

La clave del nuevo contexto es la mayor complejidad de la organización de la vida social, y un cambio cualitativo en aspectos centrales de la imagen cultural del mundo. Lo primero significa que la organización institucional de las tareas de la sociedad se hace más descentralizada y basada en la articulación de múltiples procesos muy independientes entre sí. Lo segundo significa que las acciones de los individuos se orientan persiguiendo satisfacer necesidades muy propias y buscando afirmar su diferencia y autonomía. Esto pone en el centro de los nuevos desafíos el problema de la integración de los actores y de la coordinación de las organizaciones. Ya no bastan los diseños predeterminados, ni la difusión de valores comunes. Ellos siempre serán necesarios, pero ahora debe atenderse más a las formas cambiantes y diferenciadas en que los actores tejen sus relaciones con los demás y definen sus objetivos comunes. Por esta razón, **la materia prima con la que debe trabajarse en el nuevo escenario son las relaciones sociales: las negociaciones, los conflictos, los intercambios, las conversaciones, las demandas, las identidades, las confianzas, las percepciones recíprocas.**

Llevar las ideas a la práctica

La consecuencia de este nuevo escenario es que la promoción y conducción de los cambios sociales que requiere el desarrollo tiene que prestar mayor atención a las maneras reales en que los actores despliegan sus acciones. Como muestra el Cuadro 8, las personas dan una explicación

de las actuales dificultades del país que no difiere mucho de esta interpretación: no faltan ideas o acuerdos; lo que falta es la manera adecuada de hacer las cosas en ámbitos concretos, “saber llevar las ideas a la práctica”.

CUADRO 8
El problema de Chile (porcentaje)

Pensando en mejorar la calidad de vida de la gente, ¿cuál diría usted que es el principal problema de Chile para lograrlo?	Sexo		GSE			Santiago	Regiones
	Hombre	Mujer	Alto	Medio	Bajo		
Que faltan buenas ideas	26	22	24	25	23	26	22
Que aunque hay buenas ideas, no sabemos llevarlas a la práctica	72	75	72	73	74	71	75
NS-NR	2	3	4	2	3	3	3
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2008.

Afirmar que las maneras concretas de hacer las cosas deben ocupar un lugar central en la definición de los desafíos del país es un cambio de proporciones si se piensa en el modo tradicional con que Chile ha establecido y enfrentado sus objetivos de desarrollo, privados o públicos. Éste se ha centrado de preferencia en la producción de reglas institucionales y jurídicas o en la difusión de ideas e imágenes, más que en el trabajo sobre la dinámica propia de las relaciones sociales. La cultura política del país, donde las leyes se venden en los quioscos junto a los periódicos y los helados, supone que una buena ley o una orden oportuna pronunciada por una autoridad fuerte bastan para provocar los comportamientos deseados. En el nuevo contexto las cosas se invierten y el acento está puesto en la relativa autonomía que tienen las relaciones sociales respecto de las instituciones y autoridades formales.

Parece paradójico que aquellas maneras de definir la sociedad chilena, las miradas estratégicas y los instrumentos que sirvieron para promover

uno de los períodos de desarrollo más exitosos en la historia del país, comiencen ahora a perder eficacia y, en algunos casos, a transformarse derechamente en fuente de frustraciones. Pero no lo es tanto si se considera que el país cambió. Las apuestas de ayer sobre qué permitiría el desarrollo de Chile descansaban sobre unos supuestos que en buena parte ya no existen, precisamente porque en gran medida consiguieron originar el cambio que esperaban.

La profundidad de este cambio y el menor rendimiento o agotamiento de los instrumentos y fórmulas anteriores producen en primera instancia frustración y la tentación de atribuir el problema a las ineficiencias institucionales, a la voluntad de quienes manejan estos instrumentos y no a las dinámicas mismas de la realidad y a las perspectivas con las cuales se observa.

Algunos piensan que las incertidumbres y los fallos del presente se deben únicamente al abandono de las fórmulas técnicas y políticas que fueron exitosas en el pasado, o a la falta de autoridad para hacerlas cumplir. Se juzga que el actual período representa una pérdida de iniciativa tanto del sector público como del privado, con la consiguiente frustración del desarrollo. Esta percepción es profundamente errónea, pues no ve que esos instrumentos y modos de gestión no se corresponden ya con las exigencias de la nueva situación. Por ejemplo, como revela la experiencia en distintos ámbitos, frente a los nuevos problemas de coordinación de los actores y de sus acciones, el autoritarismo en los modos de gestión no soluciona los problemas, sólo los agrava.

“Cuando se alcanzan las metas, ya no puedes seguir en lo mismo. Menos si el mundo cambia tanto o más vertiginosamente que nuestro país. En prosperidad, las desigualdades provocan menos tolerancia que en pobreza. El cuidado del medio ambiente gana importancia cuando el mundo se alarma y los consumidores comienzan a exigirlo. Hay crisis energética porque el consumo residencial y el empresarial rugen por más energía, y no previmos bien el

futuro. Irrumpe una juventud más formada e informada. Los que dejaron de ser pobres no quieren volver a serlo, ni dejan de soñar en subir otro escalón. Los consensos en torno a una economía de mercado, aunque amplios, se han debilitado. Nuestro modo de inserción en el mundo global da señas de perder dinamismo y requiere cambios.”

(Óscar Guillermo Garretón, *La Segunda*, 18 de agosto 2008)

UN NUEVO DESAFÍO: LAS LÓGICAS DE ACCIÓN

Para enfrentar adecuadamente los desafíos que provienen de la mayor centralidad de las prácticas en la implementación del desarrollo, no basta con ensayar algunas nuevas políticas y programas públicos u otras técnicas de gestión en el sector privado. Lo que está en juego es más profundo que un hecho técnico; se trata más bien de reorientar la propia perspectiva con la cual se mira la vida social y se orienta la conducción de los cambios.

En estas últimas tres décadas se han implementado estrategias de desarrollo, estilos de gestión empresarial y formas de participación social con énfasis muy distintos. Sin embargo, en todos estos ámbitos puede reconocerse un cierto predominio de una perspectiva común. Se trata de un enfoque unidimensional y lineal, que no toma en consideración la importancia de las prácticas en el desarrollo, sino que concibe las dinámicas de la vida social como el resultado de relaciones de causa y efecto relativamente constantes, delimitables y predecibles. Así, se supone que conociendo esas relaciones se podrá modificar sus resultados mediante intervenciones que tendrán un efecto previsible, directa y proporcionalmente vinculado a éstas. Esa idea, algo simplificada aquí, parte del supuesto de que los actores sociales son un eslabón más en la cadena de causas y efectos, que reaccionan más o menos de la misma manera frente a los mismos incentivos, y que tienden a adaptarse pasivamente a las exigencias de esas cadenas con el fin de satisfacer sus necesidades. Ese pensamiento apuesta a que un estímulo en el punto inicial de la cadena produce efectos predecibles hasta el final de ella.

Así, por ejemplo, en los inicios de los años noventa en el ámbito educacional se supuso que, si se modificaban correctamente los contenidos curriculares, se proporcionaban los instrumentos didácticos correctos y se construía la infraestructura adecuada para aplicarlos, el resultado sería un aprendizaje de mayor calidad, en línea con lo propuesto en el currículo. Se supuso que los receptores de esas reformas interpretarían su sentido igual que sus diseñadores, adaptando sus

intereses al nuevo contexto y reaccionando de acuerdo a lo previsto. No se tuvieron en cuenta las interpretaciones particulares que harían, el modo en que desplegarían sus estrategias, ni las tácticas para defender sus identidades y posiciones adquiridas. No se le prestó la atención debida a las múltiples relaciones y significaciones que se producían en el espacio concreto de la sala de clases, ni a las fuerzas –internas y externas al sistema escolar– que mantenían la inercia de las maneras tradicionales de enseñar y aprender.

Este enfoque unidimensional y lineal supone que existe un actor central que reúne los conocimientos, recursos y voluntades necesarios para mover a la sociedad. En esta visión, la sociedad se organiza como un todo jerárquico y, por lo tanto, las iniciativas de comando y control central pueden intervenir diversos aspectos de la realidad. De esa forma el programador lineal asume que los beneficiarios de sus decisiones reaccionarán de manera coordinada y coherente con el plan, pues tendrían su misma racionalidad y sus mismos intereses, y debieran por tanto interpretar sus señales en el mismo sentido que él. Tales características determinan el carácter centralista y tecnocrático de este enfoque.

Como puede verse, esta mirada es mucho más que la propuesta de una metodología de gestión social u organizacional. Es, en rigor, una imagen de la sociedad, de sus cambios y de las formas de acción de sus miembros. Ella es expresión y soporte de la imagen fuertemente arraigada en Chile de que son las elites, estatales y empresariales, las que definen por vía de autoridad y de manera relativamente autónoma y voluntarista las dinámicas de la sociedad.

El pensamiento unidimensional es débil cuando pretende erigirse como única manera de enfrentar los problemas sociales, pues hoy no todos los desafíos se ajustan a sus supuestos. Esto no significa desechar las estrategias y los instrumentos propios de esta perspectiva. Hay desafíos sociales frente a los cuales el pensamiento unidimensional resulta muy eficaz, especialmente en ámbitos de baja complejidad, donde los problemas son fácilmente delimitables y se



dispone de abundante información, capacidad de control y consenso acerca de lo que hay que hacer. Normalmente se trata de ámbitos donde los problemas de coordinación de relaciones sociales complejas juegan un papel secundario. Entre estos desafíos, que se pueden llamar “problemas de entorno”, se encuentran la construcción de infraestructura, la racionalización de procesos técnicos, la ampliación de cobertura de servicios como la electricidad, o la mejoría de la infraestructura escolar. Estos problemas seguirán existiendo en el nuevo escenario y requerirán de intervenciones técnicamente orientadas.

Pero también existen desafíos frente a los cuales este pensamiento muestra fuertes limitaciones. Se trata de problemas de alta complejidad, que resultan de cambios recientes y, por lo mismo, no disponen de suficiente conocimiento acumulado. Suelen ser ámbitos muy densos en relaciones y significados sociales, donde están presentes actores con relativa autonomía y los centros de control son múltiples y difusos. A este tipo de desafíos se les puede llamar “problemas de lógicas de acción”, pues su núcleo problemático radica precisamente en la organización de las relaciones entre los actores. Son problemas tales como la mejoría de la calidad educacional a través de la modificación de los comportamientos en el aula, el desarrollo de la innovación en la empresa, la generación de acuerdos en la sociedad civil, el manejo de conflictos, la operacionalización de

derechos de atención en salud o la transformación de las relaciones laborales.

El momento actual del país puede caracterizarse precisamente por el desplazamiento desde los “problemas de entorno” a los “problemas de lógicas de acción”. Cada vez menos la posibilidad de avanzar en el desarrollo pasa sólo por los primeros y cada vez más incluye a los segundos. Es más, muchos problemas que en el pasado eran de “entorno”, y fueron resueltos exitosamente por el pensamiento tecnocrático, hoy se tornan problemas de “lógicas de acción”, frente a los cuales aquél resulta claramente insuficiente.

Así, por ejemplo, si hasta hace poco construir una central hidroeléctrica era un asunto principalmente técnico que podía ser definido por la voluntad de los gobernantes y legitimado por cálculos científicos, económicos y por los marcos legales –como fue el caso de la central Rapel en los años sesenta–, hoy ello se ha vuelto un escenario de disputas sociales, donde diferentes actores poseen competencias y poderes para cuestionar las decisiones políticas, técnicas o legales. Como lo han mostrado los casos de Ralco y Aysén, hoy para construir represas parece necesario partir construyendo relaciones sociales, sin que exista un solo actor, un solo lugar o un solo instrumento que pueda lograrlo independientemente, y donde las soluciones siguen vías que no son precisamente lineales.

Hoy se requiere de un nuevo enfoque, uno que parta del reconocimiento del cambio cualitativo del escenario donde el país se juega actualmente su desarrollo, que permita ponderar adecuadamente la diferencia entre los “problemas de entorno” y los “problemas de lógicas de acción” y aplique en cada caso los instrumentos adecuados. Para ello son indispensables formas de diagnóstico e instrumentos de intervención especiales para aquellos problemas de nuevo cuño, centrados en las dinámicas de las relaciones sociales en el nivel de las prácticas.

UN NUEVO EQUILIBRIO ENTRE INSTITUCIONES Y ACCIONES

Reorientar la perspectiva con la que se piensan las iniciativas y los cambios sociales y organizacionales no significa descuidar la importancia de las instituciones o de las dinámicas económicas. No hay oportunidades sin un marco institucional adecuado ni sin los bienes económicos, culturales y políticos que le dan sustento. Pero esos marcos no crean realidades por sí solos. Es necesario darle su lugar a la manera como los actores perciben y hacen uso de esas oportunidades, a los intereses y motivaciones que orientan sus movimientos dentro de ellos, y a su forma de combinar esos recursos, percepciones e intereses en sus relaciones con los demás.

El nuevo contexto exige otros énfasis en la mirada del desarrollo. El tradicional énfasis en los arreglos institucionales generales y en los incentivos macro debe ser complementado con un análisis de los actores concretos, de sus prácticas y reglas del juego cotidianas. No se trata de reemplazar la exclusividad del “pensamiento tecnocrático” por la exclusividad de la “perspectiva de las prácticas”, sino de buscar un enfoque que reconozca la necesaria complementariedad de ambas y ayude a precisar el papel de cada una frente a las exigencias que presentan las nuevas dinámicas de la sociedad.

Éste es uno de los objetivos del presente Informe: mostrar la pertinencia de observar las nuevas dinámicas y los desafíos del desarrollo desde la perspectiva de las prácticas. Este enfoque revela formas de acción y de relación que importa corregir y cuyos efectos normalmente se pasan por alto. Más relevante aun, observar el país desde esta perspectiva permite precisar algunos de los nuevos desafíos que enfrenta, especialmente aquellos referidos a cómo impulsar cambios que permitan que las nuevas oportunidades estructurales, institucionales y culturales se hagan realidad.

LAS PRÁCTICAS TAMBIÉN SON UN DESAFÍO PARA EL DESARROLLO HUMANO

El énfasis sobre las prácticas que propone este Informe no es sólo un asunto de conveniencia práctica o metodológica. Tiene también una dimensión normativa. En el “cómo” se hacen las cosas está en juego el Desarrollo Humano. No cualquier manera de organizar la acción permite asegurar el valor que define al Desarrollo Humano: sólo lo harán aquellas que consideren una adecuada complementariedad entre las necesidades de la organización objetiva de la sociedad —como el crecimiento económico, la regulación institucional o la democracia— y las necesidades de la subjetividad, como la identidad, la autonomía y la dignidad social. Ésta ha sido precisamente la mirada particular que han enfatizado los Informes de Desarrollo Humano en Chile a lo largo de sus más de doce años de existencia.

Hay Desarrollo Humano cuando las personas viven en sociedades cuyo funcionamiento y organización se traducen en un aumento sostenido de las oportunidades para todos y, al mismo tiempo, en la creación de capacidades para que cada persona pueda transformar esas oportunidades en realizaciones de sus proyectos de vida. Desde esta perspectiva, no sólo es importante que una práctica sea eficiente en términos de producción de riqueza o de gobernabilidad política; lo es también que los procesos con que se obtengan esos bienes tengan como resultado la libertad e igualdad de las personas, el reconocimiento de sus dignidades, identidades y diferencias, la expansión de sus derechos y el fortalecimiento de su pertenencia y compromiso con la sociedad. No sólo en el “qué se obtiene”, sino también en el “cómo se obtiene”, está en juego el Desarrollo Humano, y la perspectiva de las prácticas tiene importancia por esta razón.

La siguiente parte de este Informe desarrollará la perspectiva teórica y los conceptos desde los cuales se propone estructurar el enfoque de las prácticas en Chile.

RECUADRO 1

Trece años de Informes sobre Desarrollo Humano en Chile

En 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo inauguró su serie de Informes mundiales de Desarrollo Humano. Su objetivo fue ofrecer al debate público un punto de vista alternativo a la excesiva concentración en el objetivo del crecimiento económico, que dominaba los debates y las estrategias del desarrollo, y al olvido de las condiciones de vida de las personas concretas. Lo que para el PNUD estaba en juego entonces era nada menos que la centralidad y primacía de la persona humana. Trascurridos ya casi veinte años desde entonces, el enfoque del Desarrollo Humano se ha consolidado en los debates internacionales, y los Informes lo han hecho como una de las principales herramientas de acción estratégica de la institución. El mismo recorrido han hecho los diversos países donde el PNUD está presente. En Chile, desde 1995 se han acumulado de manera sistemática un conjunto de datos, interpretaciones y propuestas acerca de Chile que son ampliamente valorados por los diversos actores que participan en el debate público. Una apretada síntesis de las principales ideas surgidas a lo largo de esta trayectoria se presenta a continuación.

¿QUÉ SIGNIFICA DESARROLLO HUMANO?

El Desarrollo Humano es un paradigma normativamente fundado y propositivamente orientado. Aspira a hacer de la persona el motor y destinatario de las iniciativas de desarrollo, conduciendo en el largo plazo a sociedades con mayor bienestar, paz y gobernabilidad.

Desarrollo Humano es el proceso a través del cual la sociedad busca la ampliación de las opciones de las personas y el aumento de sus capacidades para realizar los modos de vida que consideran deseables de acuerdo a sus valores, en el marco de las opciones democráticamente definidas por la sociedad en que viven. Estas opciones deben estar siempre inspiradas por el respeto a los derechos humanos.

Para el Desarrollo Humano el foco es la persona y su libertad real, esto es, su capacidad efectiva para transformar en realizaciones concretas las oportunidades de que dispone. Pero esas capacidades no son algo que cada persona pueda construir por sí misma: la persona no alcanza sola su desarrollo, lo hace gracias a la cooperación, al reconocimiento mutuo, a los bienes socialmente disponibles y equitativamente distribuidos. La mayor parte de estos bienes públicos surge del trabajo del conjunto de la sociedad: la economía dinámica que provee recursos, la cultura vital que dota a la vida de sentidos, la vida social que entrega reconocimiento

y cooperación, la democracia que aporta participación, gobernabilidad y paz. Estos bienes públicos son los que crean un entorno favorable a la realización de los proyectos personales y grupales.

Por esta razón, para el Desarrollo Humano los objetivos de realización personal, el fortalecimiento de los vínculos sociales, el crecimiento de los bienes disponibles y el despliegue de la ciudadanía son objetivos mutuamente dependientes.

"Desarrollo Humano significa crear un entorno en que las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creadora de acuerdo con sus necesidades e intereses" (PNUD, 2001).

El Desarrollo Humano pone el acento en las capacidades de las personas como destinatarias del progreso, y en el entorno de bienes sociales como su condición. Pero no se contenta con señalar que ha de ser la persona y no el sistema económico el beneficiario del trabajo de la sociedad. Desde su enfoque humanista afirma que, ante todo, la persona es la verdadera fuente de creatividad y, por lo mismo, el motor último del desarrollo. Y no se trata de una afirmación del individuo aislado; el Desarrollo Humano supone un tipo de condiciones que alude a la forma de organización de las relaciones humanas como un todo.

"El Desarrollo Humano se preocupa no sólo por la gente como individuos sino, además, por la forma en que éstos interactúan o cooperan en las comunidades" (PNUD, 1996).

El paradigma de Desarrollo Humano es un marco amplio que permite dar una orientación nueva al trabajo de interpretación de los cambios de la sociedad y al diseño de las estrategias de cambio. Al mismo tiempo, ha ido decantando en indicadores empíricos internacionalmente comparables que permiten mostrar los avances de los países.

LA MIRADA DE LOS INFORMES NACIONALES

Desde 1996 el PNUD Chile ha publicado seis Informes de Desarrollo Humano nacionales, cada uno dedicado a un tema específico de significación nacional en su momento, aunque todos comparten un énfasis en el diagnóstico de las tendencias y los cambios de largo plazo que se manifiestan en el país.

Los Informes chilenos han enfatizado la mutua dependencia que existe entre el aumento de las capacidades de las

personas y el fortalecimiento de la capacidad de la sociedad para deliberar sobre sus fines, y para actuar como un todo en pos de ellos. Es lo que se ha definido como el vínculo entre la autonomía personal y la autodeterminación social.

En 1996, el primer Informe afirmaba que “los cambios registrados en los últimos años afectan la vida cotidiana de la gente y su sociabilidad”, y constataba que “la trama social chilena, si bien ha avanzado en aspectos cuantitativos, requiere fortalecerse en el plano cualitativo”. Por esto proponía “complementar una lógica del nivel de vida con una lógica del modo de vida”, como condición para hacer más dinámico y sustentable el desarrollo de las personas y del país.

En el segundo Informe (1998), *Las paradojas de la modernización*, se identificaron algunos efectos que la conducción tecnocrática de la modernización reciente del país estaba teniendo sobre la subjetividad, en particular la aparente paradoja de un extendido sentimiento de inseguridad en medio del aumento sostenido de la prosperidad económica. Ello se debía a un proceso centrado en la eficiencia interna de los sistemas sociales, que no consideraba su efecto destabilizador de los vínculos y sentidos sociales que proveen de certidumbres a la vida cotidiana. Ese fenómeno pone en riesgo el propio desarrollo, pues allí donde no se acogen las demandas de seguridad y reconocimiento de las personas éstas tienden a replegarse. Así se debilitan la cooperación y la confianza social, lo que a su vez afecta la dinámica de los sistemas sociales. En el Informe se concluía que la sustentabilidad de la modernización depende del grado en que se reconozca la subjetividad social y se fortalezca la acción colectiva.

El Informe del año 2000, *Más sociedad para gobernar el futuro*, auscultó el potencial de acción colectiva del país. Se observaron tres dimensiones: la capacidad para expresar y procesar aspiraciones colectivas, la existencia y envergadura del capital social, y la disposición a la acción ciudadana. El análisis mostró que la sociedad chilena dispone de tales recursos, pero que su despliegue se ve frenado por su carácter disperso y fragmentario. Se concluye que la existencia de un “mundo común” es una condición para el fortalecimiento de la acción colectiva.

El Informe del 2002, *Nosotros los chilenos: un desafío cultural*, realizó un diagnóstico del cambio cultural que ha acompañado la modernización y la democratización recientes. Se evalúa como un logro positivo que ha reducido el peso del

autoritarismo y ha ampliado el campo de las libertades, pero se constata también la disolución de los referentes colectivos tradicionales y la dificultad para recrear nuevos imaginarios que encaucen la acción colectiva. Se concluye que existe una deficiencia en el trabajo cultural de la sociedad.

En el Informe del año 2004, *El poder, ¿para qué y para quién?*, se evalúa el desarrollo de las capacidades de acción de que disponen las personas para apropiarse de los avances del país. Ello significa crear poder. Se muestra que ni la significación cultural imperante acerca del poder, ni su distribución en la sociedad, ni las capacidades conductoras de sus elites favorecen la extensión del poder a las mayorías. En Chile el poder está concentrado. Sin embargo, los cambios culturales y estructurales demandan una concepción más horizontal del poder, una estructura más equitativa en su creación y distribución, y nuevas formas de conducción.

El Informe del año 2006, *Las nuevas tecnologías, ¿un salto al futuro?*, indaga por los efectos de la introducción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación sobre la subjetividad de las personas y sobre el desarrollo de sus capacidades. El análisis empírico mostró la amplia penetración de las TIC en la vida cotidiana y la ambivalencia de la relación de las personas con ellas. Respecto de sus efectos sociales, se constató que no siguen una lógica propia sino que dependen fuertemente del tipo de relaciones sociales y de poder presentes en los ambientes donde se instalan. De esta manera, las TIC no representan un atajo al desarrollo en relación con la necesidad de crear y contar con un entorno social favorable y una acción colectiva fuerte. Por el contrario, la eficacia de su uso depende de la existencia de ese entorno y esa acción colectiva.

En septiembre de 2008 el PNUD publicó su Informe sobre Desarrollo Humano en Chile Rural, *Seis millones por nuevos caminos*, el que muestra que la ruralidad en Chile no está desapareciendo; por el contrario, está llena de potencialidad y se instala en el centro de las más importantes apuestas de futuro del país. Pero la manera que hoy se tiene de concebir y medir la ruralidad en Chile tiende a invisibilizarla, de modo que para iluminar su importancia y aquilatar su potencialidad se requiere de un nuevo enfoque que se concentre en el modo en que se integran sistémicamente un conjunto muy diverso de actividades y realidades socioculturales y económicas, enraizadas en territorios cuyas economías son preponderantemente piscisilvoagropecuarias.

EL APORTE DEL INFORME 2008 AL ESTUDIO DEL DESARROLLO HUMANO EN CHILE

El Informe 2008 se concentra en el análisis de las prácticas cotidianas; esto es, el modo concreto en que las personas interactúan y cómo se coordinan para perseguir sus objetivos. Esta propuesta se fundamenta en el hecho de que Chile ha creado un piso de desarrollo y oportunidades que ha producido desafíos inéditos. Frente a ello los instrumentos tradicionales y las estrategias habituales de cambio se han revelado limitados. Realizar esas oportunidades en las vidas concretas de las personas requiere maneras nuevas de hacer las cosas y de promover los cambios. La forma de organizar las prácticas sociales se revela así como un tópico clave para el desarrollo. La hipótesis central de este Informe afirma que existen en las prácticas habituales de los chilenos algunas

dificultades para procesar los nuevos desafíos que resultan del desarrollo reciente, y que por ello ponen algunas trabas para aprovechar plenamente las nuevas oportunidades.

El presente Informe señala que las prácticas importan no sólo para obtener mejores resultados, sino también porque desde el paradigma de Desarrollo Humano importan los procedimientos con que aquellos se obtienen. Desde esta perspectiva, importa que las maneras en que se hagan las cosas redunden en mayor libertad, igualdad y reconocimiento de las dignidades y diferencias de quienes participan en ellas, como también la expansión de sus derechos y el fortalecimiento de su compromiso con la sociedad. En el "cómo se obtiene" están en juego el "qué se obtiene" y los fines mismos del Desarrollo Humano, y por esta razón el enfoque de las prácticas adquiere vital importancia.



**Las prácticas cotidianas:
¿cómo observarlas?**

Junto con enunciar la relevancia de las prácticas, este Informe busca desarrollar categorías y métodos que permitan observarlas. En esta segunda parte se presentan las herramientas analíticas y los conceptos básicos del enfoque de las prácticas que se usará para analizar los ámbitos que han servido de base empírica. Se trata de conceptos y herramientas que combinan aportes de diversos autores teóricos y programas de investigación en ciencias sociales, cuyo común denominador es situar el concepto de práctica social como categoría central. Entre ellos destacan teóricos sociales como Pierre Bourdieu, Anthony Giddens, Theodore Schatzki, Michel de Certeau y Danilo Martuccelli; los investigadores asociados a los estudios sociales de la ciencia y la tecnología Bruno Latour, Michel Callon y Karin Knorr Cetina; y los economistas asociados al neoinstitucionalismo como Douglass North y Oliver Williamson.

Así concebida, la propuesta conceptual de este Informe permite extender y complementar el enfoque de “capacidades” de Amartya Sen y el de desarrollo humano propuesto por Sen y Mahbub ul Haq, vinculándolos con una teoría de la acción.

Con ese propósito se exponen primero los tres elementos que estructuran el espacio donde se despliegan las prácticas: las instituciones, la subjetividad y el conocimiento práctico. Luego se describen las relaciones dinámicas entre factores que dan forma a los juegos que constituyen una práctica. Finalmente, se presenta la estrategia metodológica y se justifica la elección de los ámbitos de prácticas estudiados, describiendo el plan expositivo del Informe.



Instituciones, subjetividad y prácticas

Cuando los individuos interactúan en situaciones concretas, no deciden de manera espontánea ni plenamente libre qué hacer en cada caso. Las acciones de las personas están enmarcadas y orientadas por hechos preexistentes en la vida común, como las instituciones y las normas sociales, el lenguaje, o la distribución de los bienes. Son esos hechos sociales los que aseguran, mejor o peor según el caso, que pueda coordinarse la multiplicidad de intereses y acciones de los miembros de la sociedad. Pero la acción de los individuos tampoco es un simple reflejo de las normas y estructuras

sociales: existe en ellos un grado de autonomía para definirse a sí mismos, lo que quieren y cómo quieren obtenerlo; es lo que puede denominarse subjetividad personal.

Entonces, por una parte, las personas no pueden satisfacer sus necesidades sino actuando coordinadamente con los demás, y para ello se requiere la organización institucional de la sociedad. Pero, por otra parte, está la necesidad vital de las personas de darle un sentido propio a su conducta. Esto es lo que aporta la subjetividad.

Para actuar se requieren ambas. No obstante, entre instituciones y subjetividades no hay necesariamente correspondencia sino más bien tensión: para hacer posible la coordinación de muchos actores, las instituciones deben traducir las situaciones particulares a reglas generales, mientras que la subjetividad, por el contrario, debe dotar de sentidos individuales y concretos a las reglas sociales.

Las tensiones entre las reglas y las intenciones personales abren un espacio de ambivalencias e incertidumbres que debe ser articulado y finalmente cerrado. Las prácticas sociales constituyen, precisamente, el espacio donde se produce esta articulación. Los actores tienden un puente que articula las exigencias de las instituciones y las de la subjetividad en sus “maneras de hacer las cosas”; sus modos de actuar y relacionarse, que despliegan en espacios concretos. Pero estas prácticas no flotan en el vacío ni son ahistóricas; por el contrario, tienen una inercia y una tradición que dota a los individuos que participan de ellas de un sentido rutinario y común; de una idea previa respecto de cómo actuar en determinadas situaciones, que también delimita el espacio de las prácticas posibles.

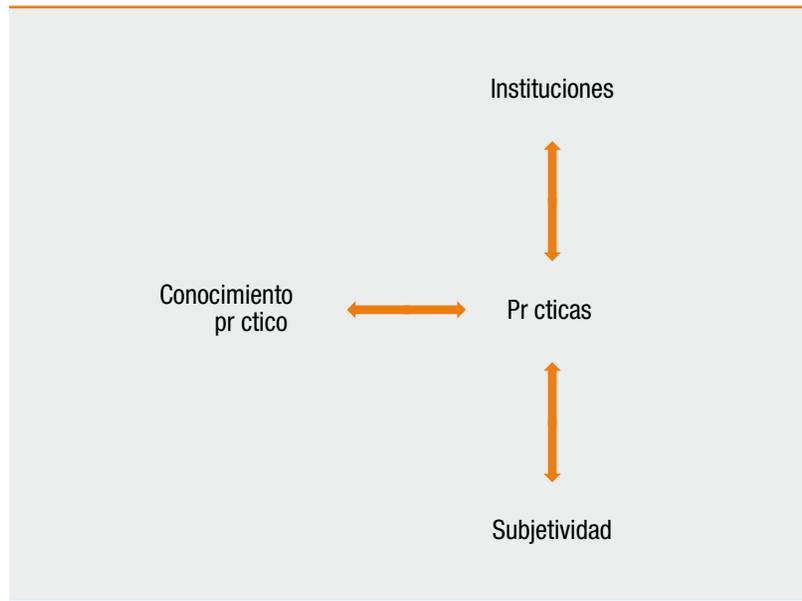
En los puntos que siguen se describirán estas tres fuerzas estructurantes de las prácticas: las instituciones, la subjetividad y el conocimiento práctico (ver Figura 1).

LAS INSTITUCIONES

Se entenderá por instituciones el conjunto de reglas formales que definen lo que se debe o no hacer en un espacio de prácticas. Su principal aporte es proveer un marco general de orientaciones y recursos relativamente estables que permita a las personas y la sociedad obtener resultados predecibles.

Resulta vital para este Informe precisar de qué modo se usa el concepto de institución y distinguirlo de otros enfoques teóricos. La teoría institucionalista distingue entre instituciones formales e informales. Las instituciones formales

FIGURA 1
El espacio de las prácticas



son normas positivamente estatuidas que incluyen desde la Constitución hasta los contratos que estipulan empresarios y trabajadores. Las instituciones informales, por su parte, serían conocimientos transmitidos por la sociedad que son parte de la cultura: convenciones, reglas morales y códigos de conducta. La diferencia fundamental entre ambos tipos de instituciones radica en cómo se generan y sancionan. Las instituciones formales se crean por procedimientos establecidos y se sancionan con dispositivos autónomos y organizados, como los tribunales. Las instituciones informales, en cambio, surgen de las prácticas sociales y se sancionan por la fuerza inercial de las costumbres, por la presión del grupo o por las motivaciones intrínsecas de sus integrantes. Por esa razón en este Informe se reserva el concepto de institución para las instituciones formales. Las informales aparecerán en la descripción y el análisis de las dinámicas de las prácticas.

Las instituciones estructuran las prácticas en varios sentidos. En primer lugar, asignan recursos a través de la definición legal de derechos para su utilización. En segundo lugar, establecen los roles de los actores (por ejemplo, directores, supervisores, madres, padres, intermediarios, beneficiarios, etc.), definiendo sus atribuciones,

capacidades y poder institucional. En tercer lugar, crean sistemas de incentivos que orientan la acción de los actores hacia determinados fines sobre la base de beneficios por cumplimiento o castigos por incumplimiento. Los incentivos se configuran tanto a través de reglas como de señales de mercado. Dentro de estas últimas, los precios –incluyendo tecnologías, costos de transacción y transformación– constituyen una variable fundamental.

Las instituciones establecen mecanismos de exigibilidad que hacen posible la cooperación y la división del trabajo, ya que permiten formular compromisos confiables. **Los mecanismos de exigibilidad son dispositivos institucionales que, por una parte, proveen información a los actores para detectar transgresiones a las reglas, y, por otra, crean incentivos dirigidos a los actores y organizaciones encargados de sancionarlas.** En las sociedades modernas, para que los mecanismos de exigibilidad sean efectivos se requiere de un tercero independiente, ya sea un árbitro, un mediador o una organización pública y autónoma; que las normas y contratos estipulen atributos mensurables y verificables, y que las sanciones a los transgresores sean mayores que los beneficios de la transgresión. La aplicación de estas tres condiciones es particularmente importante para hacer operativos los nuevos derechos sociales o económicos.

Las instituciones varían en su nivel de alcance respecto del espacio de prácticas que regulan. Existen instituciones más generales que definen reglas obligatorias para todos los miembros de la sociedad, como la Constitución de la República, la que señala incluso cómo y por quién puede ser creada cualquier otra institución. Hay también algunas que regulan y aportan recursos para ámbitos específicos, como la Jornada Escolar Completa, la regulación de la compra y venta de acciones o las Garantías Explícitas en Salud. Hay otras que no se derivan directamente de los órganos políticos superiores, sino que proceden de ámbitos sociales relativamente autónomos. Las reglas del fútbol elaboradas por la ANFP, el

sacramento del matrimonio de la iglesia católica, las características de un contrato celebrado entre dos empresas o las normas de comportamiento ético de un colegio profesional son instituciones de este tipo. También existen instituciones supranacionales, dictadas por órganos donde están representados los Estados, como Naciones Unidas o la Organización Mundial del Comercio. Entre estas se encuentra la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados que la hacen exigible para los países firmantes, las regulaciones aduaneras y migratorias o los acuerdos ambientales.

Debido a esta diversidad de instituciones y alcances, en un mismo espacio de prácticas pueden operar simultáneamente muchas instituciones. Teóricamente las reglas de todas ellas debieran ser coherentes entre sí, pero no suele ser el caso. Lo normal es que el marco institucional de una práctica esté compuesto por señales con algún grado de contradicción entre las instituciones que influyen en ella. Además, al interior de cada institución no siempre hay coherencia entre las normas dictadas y los recursos asignados.

Por la necesaria generalidad que requieren para regular diferentes espacios de prácticas, por sus contradicciones y por la incertidumbre y complejidad del entorno, las instituciones no pueden regular las acciones con el nivel de precisión y especificidad que se precisa en las situaciones concretas. Para eso se requieren organizaciones. Ellas son un conjunto de actividades coordinadas deliberadamente en función de uno o más propósitos. La Ley del Consumidor no basta por sí misma para asegurar que alguien que ha comprado un producto defectuoso pueda reemplazarlo por otro. Para eso son necesarias oficinas, personal especializado, formularios, buzones de reclamo, entre otros. **Las organizaciones pueden estipular dispositivos de gobernanza que permitan coordinar la acción de los actores definiendo estructuras de autoridad, mecanismos de coordinación y formas de canalizar o resolver el conflicto.**

LA SUBJETIVIDAD

En el otro polo del espacio de las prácticas está la subjetividad. Si por el lado de las instituciones se representa la construcción del mundo social desde la perspectiva de su estructura general –un mundo “para todos”–, la subjetividad personal es la perspectiva desde la cual cada individuo organiza e interpreta el mundo, dotándolo de un sentido personal. El término “subjetividad” remite a un individuo con sus propias necesidades, emociones y capacidad de percibir, interpretar y comunicar.

La subjetividad no nace con el individuo; surge de las relaciones que a lo largo de la vida va manteniendo con otros. Por lo mismo, es posible distinguir diversas etapas en su desarrollo, según las interacciones en las que vaya participando.

Durante la infancia, la subjetividad se desarrolla en los espacios de las sociabilidades primarias. Es en el hogar, en el barrio, la iglesia, la escuela o el club deportivo donde se absorben los rasgos más básicos que definen la cultura en la cual se vive. La adolescencia es el período de elaboración de la identidad subjetiva. Durante esta etapa los otros con los que se interactúa constituyen referentes (padres, profesores, amigos, guías espirituales, entre otros) respecto de los cuales los individuos toman una posición. Esto es, se identifican o se diferencian. La identidad que resulta de las tomas de posición es el resultado de las múltiples relaciones en las que se insertan los individuos, y del tipo y la calidad de los referentes que se encuentran a su disposición en esta etapa de la vida.

De acuerdo con este esquema, **la construcción de la subjetividad es el resultado de un tipo particular de prácticas en las que los otros constituyen referentes frente a quienes cada uno negocia la delimitación o realización de su proyecto biográfico.** Estos referentes pueden definir un límite, imponiendo su identidad como algo que debe tomarse en cuenta; pueden definir también una posibilidad, aquel otro con el cual puede llevarse a cabo la propia identidad; o pueden representar un espejo, aquel donde se



refleja y encuentra reconocimiento la identidad propuesta.

En la conformación de la identidad subjetiva se les abre a los individuos la posibilidad de elaborar un proyecto respecto de sí mismos. La construcción biográfica es la realización en el tiempo del proyecto que cada uno define para sí; es la dimensión histórica de la subjetividad.

Nadie puede realizar su identidad subjetiva al margen de sus prácticas concretas, puesto que aquella sólo puede realizarse en la interacción con otros. Sin embargo, no todos culminan exitosamente este proceso, ni todas las relaciones se prestan para ello. **También se requieren soportes: aquellos recursos y espacios que permiten a las personas identificarse y apoyarse para concretar un proyecto biográfico, tales como recursos económicos, la formación profesional, el grado de legitimidad para plantear demandas, lenguajes y espacios para el diálogo y la negociación.** Los diferentes espacios de prácticas en que participa una persona tienen distinta capacidad para servir a la realización de las identidades. Así, por ejemplo, podría darse el caso en que una mujer tenga en su familia un soporte positivo para su proyecto laboral o profesional, pero deba enfrentar trabas en el mercado laboral que no le permiten compatibilizar adecuadamente sus intereses laborales con su opción de maternidad.

La subjetividad que resulta de estas prácticas de construcción de identidad es a su vez una fuerza

que delimita las alternativas de acción de los actores en estos espacios. Desde ella, los actores demandan el reconocimiento de los otros, establecen límites para los roles que se les proponen, e interpretan los incentivos y fines disponibles para tomar sus decisiones y actuar.

LA INERCIA DEL CONOCIMIENTO PRÁCTICO

Lo que las personas hacen y ponen en juego en una práctica se transforma con el paso del tiempo en un conocimiento práctico acumulado que cada participante lleva consigo y que tiende a estabilizarse. Así constituido, el conocimiento práctico actúa como un “mapa” que guía a los transeúntes en una ciudad. Se trata de mapas inscritos en diversos planos de la conciencia individual. Algunos segmentos son inconscientes, otros son reflexivos, otros están inscritos en los movimientos corporales. Un militar que se topa con otro de mayor rango no requiere de un manual de operaciones para saber qué hacer; su cuerpo ya lo “sabe”: se lleva la mano a la sien y se cuadra para saludar.

El conocimiento práctico sedimenta en “maneras de hacer las cosas”, vuelve inerciales conductas y acciones. Su vigencia y efectividad no responden a su coherencia lógica, a su verdad científica o a su corrección moral, sino al hecho de ser el sedimento organizado de acciones y disposiciones que resultan significativas para los actores, sea por razones pragmáticas, simbólicas o simplemente rutinarias. La autoridad de un conocimiento práctico es reflejo de la eficacia de la práctica misma, y no al revés. Hay quienes “saben” cómo se hacen las cosas y por ello pueden operar de modo eficaz en una situación práctica, mientras que los que no disponen de este conocimiento fallarán irremediablemente ante la misma situación.

Los mapas del conocimiento práctico son muy resistentes al cambio porque proveen de un mundo seguro por el cual transitar, es decir son reductores de incertidumbre. El conocimiento práctico permite desarrollar expectativas ante los

otros y sus posibles conductas, o anticipar qué ocurrirá en una situación específica. Cuando se conduce un automóvil, se espera que el otro respete los signos del tránsito y de este modo se pueda cruzar la calle sin problemas.

No es de extrañar, por lo tanto, que los cambios culturales o institucionales generen resistencia y eleven la incertidumbre en la práctica, pues desafían los mapas de expectativas sedimentados en las mentes y los cuerpos de las personas.

Sin embargo, la inercia del conocimiento práctico no impide el cambio. De hecho, hay muchas fuerzas que empujan a la transformación de las prácticas, aunque lo hacen a velocidades particulares, por factores no siempre controlables y en direcciones no siempre previsibles. Análiticamente se pueden distinguir las presiones de cambio que provienen del exterior de las prácticas —específicamente de sus marcos institucionales y de la subjetividad— y los cambios que surgen desde el interior de las prácticas mismas, por accidente, imitación o por procesos de reflexión interna. Así ocurre, por ejemplo, en el ámbito de las relaciones familiares: el surgimiento de la conciencia de dignidad autónoma en los niños (un cambio del entorno cultural) y las nuevas leyes sobre violencia intrafamiliar (un hecho del entorno institucional) han alterado las prácticas familiares de relación entre padres e hijos, por ejemplo prohibiendo formalmente y sancionando socialmente la violencia familiar contra los niños. Esto no significa que la violencia haya desaparecido, pero tiene más restricciones que antes, lo que limita las estrategias aceptables y modifica su valoración, presionando por la redefinición de los roles que los actores desempeñan en las prácticas.

En síntesis, puede sugerirse que, si la misión de las instituciones es orientar las acciones de cada actor con un sentido de generalidad, para darle mayor probabilidad a la coordinación entre ellos, la función de las identidades subjetivas es dotar de un sentido propio a las acciones regidas por reglas generales. Porque sirven a intereses en parte

opuestos, ambas misiones no se complementan fácilmente y dejan abierto un campo amplio y ambivalente de posibilidades de acción. Por eso es que los actores desarrollan maneras de hacer las cosas que les permitan coordinarse y realizar sus objetivos. Con el tiempo y la rutina, esas maneras de hacer las cosas se estabilizan y se convierten en un conocimiento práctico que delimita las

opciones futuras y las posibilidades de cambio. A su vez, la interacción de esos tres elementos determina el espacio donde se ejecutan o actualizan una y otra vez las prácticas. Dicho espacio de prácticas es un espacio de posibilidades, no un mapa de acción definido. La acción tiene un grado de independencia respecto de esa estructuración, pero sólo es posible gracias a ella.

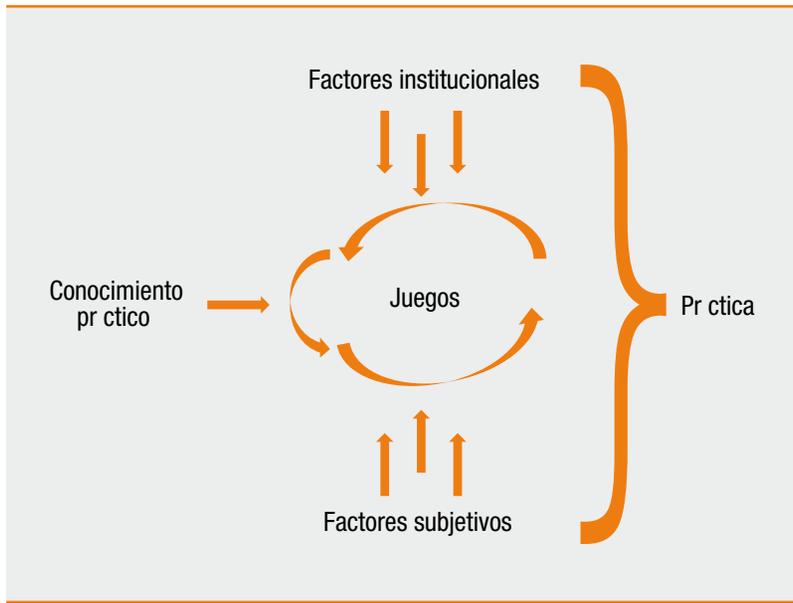


La dinámica de las prácticas: los juegos

Los juegos son relaciones dinámicas entre elementos institucionales, subjetivos y de conocimiento práctico. Es la combinación de estos juegos la que da forma a las distintas prácticas, razón por la cual éstas nunca están completamente determinadas por uno solo de los elementos que intervienen en ella. Son más bien el resultado de las maneras como estos juegos se combinan, influyen y superponen (Figura 2).

De acuerdo con esto, una práctica es una consociación particular de juegos. Analíticamente se pueden distinguir diversos tipos de juegos, algunos más relevantes en la dinámica de una práctica que en otra. En un mismo espacio de prácticas coexisten diversos tipos pero la importancia de cada uno variará en cada caso. Por su importancia en el tipo de prácticas que analiza empíricamente este Informe, aquí se describirán los juegos de identidad, de poder, de intercambio y de información.

FIGURA 2
Las prácticas



LOS JUEGOS DE IDENTIDAD

Los juegos de identidad consisten en la adecuación entre los diversos roles formales que las instituciones otorgan a los actores, por un lado, y sus identidades subjetivas, por otro. Pueden darse también entre las expectativas de rol que los demás pudiesen tener sobre un individuo y sus propias preferencias y motivaciones. En estos juegos los roles e identidades se modifican, adaptan y redefinen en negociaciones que involucran a los diversos actores.

Las instituciones y las organizaciones proponen roles formales para organizar socialmente las prácticas de los actores. No obstante, en los sistemas de roles de una organización suele existir un grado importante de ambivalencia e imprecisión. Además, los roles formales deben ser encarnados por personas cuyas identidades subjetivas pueden o no calzar en los roles que se les propone o impone. Estos hechos abren espacio para un juego de definición de los roles reales que imperan en una práctica.

De esta manera, las prácticas reales no se definen por los roles formalmente descritos por lo que los demás esperan de cada quien, ni por lo que a cada uno le gustaría ser, sino por las atribuciones y relaciones que se establecen de hecho

en el juego de las identidades que transcurre dentro de los límites y tolerancias de los marcos institucionales y subjetivos.

La articulación entre identidades subjetivas y roles no es un asunto privado entre uno mismo y el rol propuesto, sino un juego de negociaciones entre varios actores. A las mujeres dueñas de casa no suele bastarles con su motivación personal para ingresar al mercado laboral. Deben negociar con su pareja e hijos la posibilidad de combinar su rol de madre con el de trabajadora remunerada. Por ejemplo, ellos tendrían que asumir parte de las labores domésticas. O bien podría pedirle a una vecina que asumiera el rol de cuidadora de sus hijos. En cualquier caso, se trata de negociaciones entre las propias elecciones biográficas y las expectativas de los demás.

Cuando las definiciones de identidades y roles que se suscitan en los juegos prácticos sedimentan en el conocimiento práctico, surgen identidades históricas muy resistentes a las redefiniciones. Cuando esto sucede, se tiende a anticipar el comportamiento del otro atribuyéndole una identidad permanente. Un hombre puede anticipar la conducta de su pareja si ella tiene una fuerte identidad materna, y suponer que cuidará a sus hijos mientras él trabaja. Y será así porque en el espacio de esta interacción predomina la identidad histórica de la mujer como dueña de casa, y la del hombre como proveedor.

En los juegos de identidad no sólo resultan alterados los roles formales, también las identidades sufren modificaciones. Cada vez que a un individuo se le presenta un nuevo rol, va actualizando su identidad de acuerdo con las nuevas experiencias. Así, por ejemplo, cuando se entra a trabajar por primera vez, o se tiene la experiencia de la paternidad, las biografías cambian.

LOS JUEGOS DE PODER

Los juegos de poder son la puesta en movimiento de los recursos institucionales y de las capacidades subjetivas por parte de los actores. A través de los

juegos de poder los actores compiten por aumentar sus recursos y por adquirir reconocimiento.

La distribución de poder tiene dos fuentes. Por un lado, surge de los recursos y distinciones procedentes del marco institucional de la práctica. Un gerente puede instalar un sistema de bonos de producción según metas, porque tiene los atributos formales para distribuir recursos y organizar relaciones. Pero el poder también surge de la capacidad individual para llevar adelante las intenciones y los deseos particulares. Este poder subjetivo depende de la autopercepción sobre el valor de la identidad individual y las redes que sostienen sus proyectos, de las opciones alternativas fuera de la relación y del valor que se asigna a la continuidad de la relación. Por ejemplo, en la misma empresa en que se ofrecen los bonos, un líder informal de los trabajadores puede imponerse entre éstos para que no cumplan sino las metas mínimas, con el fin de mantener la estructura de salarios y limitar la competencia entre el personal. En este sentido, no siempre hay correspondencia entre poder institucional y subjetivo, ya que las relaciones y distribuciones reales de recursos y reconocimientos dependerán del tipo de poderes prácticos que se ponen en juego en cada situación.

Existen, como se observa, distintas fuentes de poder. El del gerente de la empresa frente a sus trabajadores le viene institucionalmente asegurado (en el organigrama de la compañía), él está por sobre los trabajadores; lo que no significa que éstos carezcan absolutamente de poder frente a él. Una huelga puede ser la manifestación del poder que les confiere su posición: a través de ella los trabajadores pueden forzar una determinada respuesta de su empleador. En este caso, su poder radica en su capacidad para obtener ventajas al interior de una práctica definida por otros.

En los espacios de prácticas, por lo general el poder se encuentra desigualmente distribuido. Sea porque proviene de distintas fuentes, porque algunos actores poseen más poder que otros, o porque algunos saben valerse de él mejor que otros, la distribución del poder es una fuente de

desigualdad. Los juegos de poder, por lo tanto, se articulan sobre este principio. Cualquiera sea la magnitud de esta desigualdad, no hay un actor que posea todo el poder, ni otro que no tenga ninguno. Todos los actores poseen algún poder práctico y la suma final del juego entre ellos puede diferir de circunstancia en circunstancia.

El trabajo que todos hacen para articular identidades subjetivas y roles formales también está atravesado por los juegos de poder. Por sus diferencias de poder, cultural e institucionalmente delimitadas, a los hombres les resulta más fácil que a las mujeres articular los roles laborales con sus identidades subjetivas, por ejemplo.

De este modo, en las prácticas los juegos de poder tienen también una dimensión simbólica. Muchas veces las prácticas se construyen de forma que permitan representar y reproducir diferencias de poder y distinciones sociales. La desigualdad en las relaciones laborales no siempre es un resultado inesperado del funcionamiento imperfecto de las organizaciones. Muchas veces es al revés: las prácticas se organizan para representar las desigualdades y distinciones prevalecientes, independientemente de si son funcionales a los fines formales que se persiguen. Esta distinción es relevante pues muchas veces se atribuye a un defecto de organización o a un efecto inesperado lo que en realidad es un hecho que delimita intencionalmente las prácticas. La distribución de los espacios físicos o de los uniformes en una oficina, por ejemplo, tal vez no tenga ninguna utilidad funcional pero sí sea altamente eficaz para representar las diferencias de poder o las distinciones entre los funcionarios. De acuerdo con esto, los juegos de poder son al mismo tiempo la expresión práctica de las diversas formas de desigualdad presentes en las interacciones, y a la vez una fuente de estas desigualdades.

LOS JUEGOS DE INTERCAMBIO

En las prácticas se dan también relaciones de intercambio, donde los actores llegan a acuerdos tras haber transado objetos o beneficios que son útiles para ambas partes de la relación.



En estos juegos toma forma el principio de reciprocidad: se da, se recibe, se devuelve. A un funcionario se le concede un horario especial a cambio de estar más motivado en el trabajo. Un padre le da permiso a su hijo para que juegue en el computador a cambio de que haga las tareas. Un profesor deja espacios de recreación en clases a cambio de que los alumnos pongan atención a la materia. Los juegos de intercambio crean una dependencia entre los participantes de la práctica, porque los que reciben generalmente están obligados a devolver.

El “dar, recibir, devolver” que define los juegos de intercambio toma la forma de un doble compromiso, que puede ser explícito o implícito. Por un lado, es una relación de dependencia en la que los actores depositan su confianza en el respeto recíproco del acuerdo. Por el otro, se trata de una relación de deuda, en la que el actor que recibe queda “endeudado” con el que da. Este doble carácter del intercambio genera una relación de poder entre quien concede el don inicial y el que debe retribuirlo.

Muchos de los aspectos no contractuales de las relaciones se resuelven en estos intercambios. En una organización surgen pactos y lealtades, premios y castigos, que pueden ser vinculantes para la dinámica total pero que no se pueden inscribir en los términos formales del acuerdo. Su realización depende por lo tanto del propio conocimiento práctico que los actores van adquiriendo en la medida que participan de estos intercambios. Un jefe de obra puede premiar a

ciertos obreros con un trabajo más liviano, si le respetan su autoridad y sus reglas. O se puede intercambiar apoyo político por protección, como en el caso de un funcionario que apoya a un líder informal a cambio de que lo proteja cuando no cumple las metas mínimas de trabajo.

La reciprocidad crea entre los actores una sensación de pertenencia a algo en común, relaciones de complicidad que excluyen a quienes no participan del juego. En una empresa, trabajadores y empleadores pueden actuar como cómplices para burlar a un inspector de la Dirección del Trabajo, si eso les permite maximizar sus ingresos. En estas relaciones de complicidad puede suceder que, a largo plazo, uno de los cómplices resulte perjudicado al contravenir normas que en definitiva lo protegen.

El compromiso de reciprocidad se fundamenta en el entendido de que los partícipes de la relación ganan ambos. En una escuela, el autoritarismo de un director puede ser avalado por los profesores siempre que el primero no supervise las clases de estos últimos. El director gana en poder y legitimidad, el profesor consigue que nadie evalúe su rendimiento. Por eso es que la práctica sanciona duramente la contravención del compromiso, el no pago de la deuda. Cuando uno de los actores rompe el compromiso, ese acto es interpretado como una deslealtad que pone en riesgo toda la vinculación que surgió de la práctica.

LOS JUEGOS DE INFORMACIÓN

Los juegos de información consisten en la puesta en movimiento y circulación de los conocimientos necesarios para actuar en un determinado espacio de prácticas. Si bien los mapas mentales que componen el conocimiento práctico tienen amplias zonas detalladas y compartidas —lo que hace posible la coordinación entre los actores y la perpetuación de la práctica en el tiempo—, también existen zonas con asimetrías de información, ya sea porque algunos actores poseen un conocimiento técnico del cual otros carecen, o bien porque el acceso a ciertas parcelas del conocimiento está parcial o completamente

denegado. Los juegos de información cobran importancia precisamente por estos diferenciales de conocimiento.

En la práctica de negociación de los términos del contrato entre un empleador y un obrero agrícola, el primero tiene mayor acceso a las señales del entorno de esa práctica y sus efectos sobre la rentabilidad de la actividad (por ejemplo, la probabilidad de una sequía en el hemisferio norte y su impacto en el precio de la cosecha), y mayor capacidad para interpretar las consecuencias pragmáticas de ese hecho en el desarrollo de la negociación salarial. Esta distribución desigual de la información le da una ventaja estratégica para ajustar las prácticas en función de sus necesidades e identidades, y para aprovechar las oportunidades que surgen del entorno. Sin embargo, las asimetrías de información pueden reducir la eficiencia de los juegos de intercambio, porque pueden llevar a que intercambios mutuamente beneficiosos no se realicen. Siguiendo el mismo ejemplo, el empleador agrícola no conoce todas las oportunidades alternativas que tienen los trabajadores y puede terminar haciéndoles ofertas poco atractivas que ponen en riesgo su cosecha por falta de mano de obra.

En muchos espacios de prácticas el saber experto permite a ciertos actores llevar a cabo acciones de mayor complejidad y sofisticación. Hoy, sin embargo, el saber experto está cada vez más tensionado en las prácticas, y por varias razones. Primero, las nuevas tecnologías de la información han acortado y cuestionado la brecha del conocimiento. Segundo, la mayor institucionalización de algunos procedimientos (como en justicia o en salud) despoja a ciertos actores de su poder discrecional. Por último, los actores y las organizaciones modernas se perciben cada vez más capaces y con mayor derecho de exigir transparencia en los procedimientos y en la información que las instituciones contienen: hoy la sociedad sabe que la información es poder.

Pero los juegos de información no sólo se agotan en esos saberes expertos; muchas veces se basan en el manejo estratégico de información crítica para una relación, independientemente de su complejidad. Todos los actores en una relación, aun los que ocupan posiciones menos relevantes en una jerarquía organizacional, manejan información de su ámbito particular de prácticas, y pueden o no ponerla a disposición de los otros actores, o bien usarla diferencialmente en su favor.



Observando prácticas: ¿cuáles, cómo y por qué?

La vida social aparece cruzada por un denso entramado de dinámicas que se conectan unas con otras en varios puntos. Las fronteras son difusas, por lo que determinar dónde empieza y dónde termina una práctica depende de quién sea el observador, de dónde esté situado y del propósito de su observación. En otras palabras, la delimitación de una práctica es un procedimiento metodológico y, por ende, posee grados de arbitrariedad.

Junto con ello, los ámbitos relevantes para la observación de las prácticas son muy numerosos y las prácticas efectivas dentro de ellos lo son aun más. ¿Cómo definir entonces qué prácticas estudiar? ¿Cómo hacerlo sin pensar que se está siendo parcial o arbitrario en la selección de ámbitos? Asumir esas disyuntivas implica establecer con claridad la naturaleza de lo buscado y los objetivos de la búsqueda.

En la opción de este Informe, se busca reconocer un conjunto de factores y juegos que representen una especie de “ADN” de la manera de hacer las cosas en Chile; prácticas típicas que, obedeciendo a un esquema general, puedan observarse en todos los ámbitos de la sociedad. Así, los ámbitos seleccionados son sólo ejemplos de esas estructuras básicas de la acción.

El objetivo principal de esta búsqueda, entonces, no es describir ni evaluar un ámbito particular de prácticas, sino obtener evidencias para reconocer tipos de prácticas que, ordenadas en un esquema de observación, tengan aplicación general.

CRITERIOS DE SELECCIÓN

La delimitación del conjunto de prácticas que estudia este Informe se realizó a partir de tres criterios. En primer lugar, se privilegió el estudio de ámbitos densos en situaciones atinentes a los objetivos de la investigación. En otras palabras, se seleccionaron ámbitos de la sociedad en que los problemas asociados a la coordinación de las acciones de los actores fueran centrales. Se trata de ámbitos que permiten iluminar la tensión existente entre los desafíos provenientes de las transformaciones experimentadas por el país, y los obstáculos que se encuentran en la acción concreta.

El segundo criterio fue cubrir una diversidad de ámbitos de la vida social chilena. La sociedad entera ha cambiado, por lo que toda ella se ve desafiada por esos cambios y debe abordar la reflexión sobre su modo de hacer las cosas. Por ello es relevante observar las prácticas en la implementación de políticas públicas, la gestión de las empresas, la coordinación de la vida familiar y la propia construcción de la identidad de las personas.

El tercer criterio es más bien teórico, y tiene que ver con la posibilidad de representar los diversos aspectos del enfoque de las prácticas propuesto en este Informe. Así, cada ámbito ilumina en detalle una parte del enfoque de las prácticas, y sólo mirados en conjunto permiten reconstruir todos los elementos del enfoque utilizado.

No obstante, es preciso enfatizar que tanto los factores que intervienen como los juegos que se desarrollan en un espacio de prácticas están presentes, en mayor o menor medida, en todos los ámbitos estudiados, por lo que sería erróneo asociar a cada uno una sola práctica específica. Es más correcto asumir que cada ámbito ofrece un “medio de contraste” particular, que permite destacar una práctica específica aunque se sepa que ella se da en un contexto complejo, cruzado por múltiples prácticas.

La estrategia supone algunas opciones. Si bien importa discutir cada práctica por sí misma, lo central en este Informe es su aporte a la construcción de un diagnóstico general de los desafíos que enfrenta el país en el nivel de la acción concreta. Lo que se pierde en detalle, siempre atractivo para la lectura y para fortalecer las afirmaciones, se gana en la aplicabilidad de las conclusiones en muchos otros ámbitos.

El mapa de prácticas que se presenta en la sexta parte de este Informe se ha construido a partir de los ámbitos estudiados y por lo tanto no es exhaustivo, pues sin duda hay muchas más prácticas que las descritas; no obstante, éstas representan modos de hacer las cosas en el país que están transversalmente presentes en muchos planos de la vida social, y que son esenciales para enfrentar los desafíos actuales y futuros.

¿Qué espacios y ámbitos de prácticas se estudiaron?

EN EL ESPACIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Se analizó el modo de implementación de la atención de salud de tres enfermedades que cubre el sistema AUGE (Acceso Universal de Garantías en Salud), observando cómo el modo tradicional de organizar las relaciones en el ámbito hospitalario se apropia de una reforma que intenta instalar una nueva lógica de derechos.
2. Se estudió la implementación de la Estrategia de Apoyo a Establecimientos Prioritarios que intenta mejorar la calidad de la educación en escuelas y liceos vulnerables, a partir de asesorías externas que deben responder a las especificidades de cada establecimiento. Específicamente se observó cómo un programa intenta generar transformaciones en la calidad de la educación a partir de la propia capacidad de los actores para orientar el cambio educacional.

EN EL ESPACIO DE LAS RELACIONES LABORALES DENTRO DE LA EMPRESA PRIVADA

3. Se indagó en la práctica de negociación de condiciones laborales entre empleador y trabajador en el sector frutícola de exportación, observando el efecto de las percepciones recíprocas y de los juegos de poder entre los actores, tanto sobre los resultados de la negociación contractual como sobre el modo en que se realiza el trabajo.
4. Se investigó la organización de la jornada de trabajo en el sector del comercio. Aquí interesó observar cómo las dinámicas de intercambio entre trabajadores con distintos roles (jefes de tienda y vendedores) inciden en la organización de los tiempos de trabajo, al margen de los intentos legales por reducir la jornada laboral.

EN EL ESPACIO DE LA CONSTRUCCIÓN DE IDENTIDADES Y VIDA COTIDIANA

5. Se analizaron las prácticas de construcción de identidades subjetivas en adolescentes, donde se observó cómo toman posición frente a distintos referentes (padres, amigos, profesores, entre otros) y con qué soportes cuentan para apoyarse e identificarse en los ámbitos más importantes de sus vidas. Sus identidades se analizan respecto del vínculo que mantienen con la sociedad.
6. Se estudió la gestión del tiempo que despliegan las mujeres, con el fin de mostrar las dificultades prácticas que tienen para lograr mayor autonomía. Aquí se observaron las negociaciones entre las mujeres y sus referentes, así como los soportes con que cuentan para alcanzar una mayor individualización, en un contexto cultural en que la manera tradicional de organizar el tiempo de acuerdo al género se encuentra profundamente arraigada.

Las seis prácticas analizadas contribuyen a iluminar diversos aspectos de la práctica social chilena. El conjunto de lo encontrado se agrega y sintetiza en el mapa de prácticas que se expone en la parte final de este Informe.

¿CÓMO SE ESTUDIARON ESTAS PRÁCTICAS?

Las prácticas se reconstruyeron con las perspectivas aportadas por los actores relevantes de cada ámbito, obtenidas a través de una triangulación de técnicas cualitativas y cuantitativas: encuestas (de alcance nacional y focalizadas), grupos focales, entrevistas en profundidad, entrevistas a expertos e informantes clave, análisis de estadísticas socioeconómicas y fotobiografías. La información obtenida permitió componer una imagen integral de las prácticas en cada ámbito de observación.

Las conclusiones resultan de una aproximación analítica que integró todo lo observado para identificar las regularidades y los factores comunes. Esta agregación analítica y la necesidad de su comparación transversal justifican la inclusión de varios ámbitos en vez de estudiar sólo uno. Más allá de las técnicas utilizadas, en estudios como éste la generalización es ante todo analítica y no de tipo estadístico. Su validez se juega en la coherencia teórica y en la consistencia lógica, testeadas a través de las diferentes prácticas analizadas. Generalizar es posible, puesto que lo que se busca es dar cuenta del modo en que aparecen determinadas variables en procesos que operan en contextos de normas y relaciones básicas; es posible, además, porque se pretende informar sobre cómo se vinculan esas variables y no establecer causalidades entre ellas; por lo demás, la descripción de esos vínculos se concentra en los procesos y no en los resultados finales de cada ámbito.

Al inicio de cada parte y en los anexos metodológicos se ofrece una descripción de los diseños muestrales y de los instrumentos empleados.

Es importante recalcar que no es un objetivo de este Informe hacer una evaluación de los espacios de prácticas seleccionados. Más que por su análisis particular, cada uno de esos ámbitos resultó de interés y utilidad porque sus dinámicas constituían instancias potentes para observar y aprender acerca de las prácticas en Chile. Ello explica que su observación sea parcial—se observó sólo una práctica específica en cada ámbito, entre muchas otras posibles— y que el foco esté más en la generalización que en la explicación del caso.

Es también una opción de este Informe poner mayor énfasis en aquello que, desde la perspectiva del Desarrollo Humano, aparece más trabado en las prácticas del país. En concordancia con el diagnóstico inicial de este Informe, que indica que hoy en Chile es más difícil que antes implementar cambios, la mirada se ha puesto en aquellas prácticas que develan los obstáculos que impiden que el país avance en la dirección deseada. Esto no quiere decir que sean las únicas



posibles o que el enfoque de las prácticas sirva sólo para identificar obstáculos. Sin duda, cada uno de estos ámbitos está también constituido por dimensiones exitosas y satisfactorias desde una perspectiva social e individual, y que se realizan en sus prácticas correspondientes. No obstante, dado que el objetivo de este Informe es contribuir a superar los obstáculos al Desarrollo Humano, se estimó pertinente enfocar el análisis justamente en aquellos aspectos que pueden indicar cómo avanzar en esa superación. En otras palabras, aceptando que la realidad es ambivalente, el Informe se concentró en el vaso medio vacío para buscar pistas que ayuden a llenarlo, y no sólo contentarse con saber que la otra parte del vaso está medio llena.

Finalmente, cabe precisar también que las estrategias y opciones de los actores involucrados en estas prácticas no pueden interpretarse exclusivamente como la mera expresión de sus intereses conspirativos. Aquí no se trata de actores buenos ni malos; no es un asunto de virtudes o defectos personales, sino de la manera en que se combinan los múltiples factores que enmarcan la acción para dar lugar a ciertos resultados. En consecuencia, lo que se observa son actores en un escenario con reglas del juego específicas, personas que—con su subjetividad a cuestas y con sus propias maneras de hacer las cosas— buscan alcanzar sus objetivos, muchas veces inconscientes del entorno de factores del cual forman parte.



La política pública en acción

Como se vio en la parte anterior, las prácticas, las interacciones y los juegos de relaciones entre actores en situaciones específicas tienen un efecto determinante en el curso que siguen y en los resultados a los que arriban las iniciativas de cambio social. Las políticas públicas no son ajenas a las prácticas. Por un lado, forman parte del entorno de instituciones, incentivos y organizaciones que enmarca las prácticas. Del otro, los resultados de las iniciativas que ellas promueven se ven condicionados por las inercias históricas y por las reacciones relativamente autónomas que caracterizan las prácticas.

En esta parte se analizan algunas políticas públicas desde la perspectiva de las prácticas. Los elementos que se observan aquí sirven de insumo, junto con los aportados por las otras partes de este Informe, para proponer una imagen más integral de las maneras de hacer las cosas en Chile. También exponen los límites y posibilidades que imponen las prácticas a las iniciativas públicas. Se espera que su consideración contribuya a mejorar sus procesos de implementación.

La política pública es uno de los instrumentos privilegiados a través de los cuales el Estado promueve los cambios en la sociedad, para potenciar el desarrollo del país y la protección de los derechos de sus ciudadanos. Tal como se planteaba en la primera parte de este Informe, el mismo éxito de las décadas pasadas ha llevado a un cambio en el tipo de problemas y complejidades que enfrenta el desarrollo en Chile. Se han generado nuevos desafíos, expectativas y demandas que requieren nuevas respuestas por parte de las instituciones. Los esfuerzos de las políticas públicas en los últimos años han intentado adaptarse a los nuevos desafíos y se han centrado en aspectos como el derecho de acceder a bienes y servicios de calidad. Sin embargo, tal como se planteaba en la Parte 1, los debates públicos recientes han revelado una diversidad de situaciones que remiten a importantes y, a veces, inexplicables dificultades para tener éxito en las transformaciones buscadas.

Una política pública no sólo se plantea objetivos de cambio, sino que debe definir la serie de acciones necesarias para lograr que esos objetivos se cumplan. El proceso de implementación de una política no es sólo el conjunto de acciones que llevan a cabo los ejecutores de la estrategia, sino también las formas de apropiación de ésta por parte de los distintos actores involucrados. La subsistencia de un pensamiento jerárquico y excesivamente especializado en muchos ámbitos del proceso de formulación de las políticas en Chile limita su capacidad para prestar atención a la complejidad que suele presentarse en el momento de implementación y apropiación. Al no considerar aspectos como las interpretaciones particulares que hacen los actores de los marcos normativos, o el modo en que defienden sus identidades y roles, no se incorporan los mecanismos necesarios para hacer más viable el cambio, y se producen entonces efectos inesperados que alteran los resultados finales. Ello lleva a que en ocasiones el éxito de las iniciativas en los distintos sectores públicos sea escaso y las mayores oportunidades no se traduzcan en avances significativos de los indicadores de desarrollo.

Este Informe propone observar las prácticas de implementación y apropiación de políticas públicas como una manera de comprender mejor cómo se producen o dificultan los cambios anhelados. Se busca identificar algunos aspectos transversales al modo de hacer política pública que son relevantes para su formulación e implementación. Se estudiaron dos tipos de política, ambos innovadores en la forma que abordan los problemas sociales que pretenden resolver.

En el primer capítulo de esta parte se analizan las prácticas asociadas a la implementación del nuevo régimen de Garantías Explícitas en Salud (AUGE-GES). Dicha política es parte de una reforma más amplia del sistema de salud y modifica el marco institucional que regula las relaciones y acciones de los actores involucrados en este ámbito. Representa una política innovadora que se aleja de la formulación jerárquica y tecnocrática, porque introduce una nueva visión

del paciente en las prácticas de atención de salud, al otorgarle el estatus de portador de derechos y no de beneficiario de un servicio. Lo que se busca analizar en este capítulo es justamente la apropiación de este elemento central del Plan en las dinámicas de interacción del sistema de salud, donde han predominado históricamente relaciones jerárquicas con grandes asimetrías.

El segundo capítulo se centra en el estudio de la Estrategia de Apoyo a Establecimientos Prioritarios, programa del Ministerio de Educación

que apunta a mejorar la calidad de la educación en aquellos establecimientos que presentan niveles muy altos de vulnerabilidad social y educacional. A diferencia del caso anterior, este programa intenta gestionar el cambio en el nivel de la organización escolar, introduciendo un agente externo en calidad de experto, pero sin producir cambios en las normas institucionales que regulan este ámbito de acción. Aquí se busca identificar cuáles son las dinámicas que facilitan o dificultan la implementación del programa.



Garantizar derechos en salud: la complejidad de cambiar

El escenario en el cual se elaboran e implementan las políticas públicas ha cambiado. El enfoque de derechos (ver Recuadro 2), que cambia la lógica de los procesos de formulación de políticas públicas, se está introduciendo con fuerza. Ya no bastan las soluciones técnicas que tienden a la especialización de la atención sin el involucramiento de la ciudadanía; ahora se busca establecer un vínculo explícito entre las políticas y los estándares de derechos humanos, reconociendo a los ciudadanos como titulares de derechos exigibles y elaborando las políticas estatales para

garantizar tales derechos. Este enfoque procura que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino los sujetos con derecho a exigir determinadas prestaciones y conductas (Abramovich, 2006); también procura identificar a los responsables de satisfacer esas demandas.

Un número importante de las políticas públicas ejecutadas en los últimos años ha tenido esta característica, es decir, se han basado en nuevas articulaciones legales que modifican el marco

institucional para incorporar al beneficiario de la política como un sujeto de derechos. Esto significa que se transforman las reglas formales –aquellas que guían las acciones y limitan los comportamientos de los actores involucrados– creándose nuevos incentivos y buscando alterar las configuraciones de los roles establecidos en el sistema. En este enfoque, el Estado debe actuar como garante de los derechos, lo que requiere, en primer lugar, que los derechos sean especificados en términos mensurables y verificables, y en segundo lugar, que se establezcan garantías y mecanismos de exigibilidad que aseguren el reconocimiento del derecho por los responsables de esa obligación.

La implementación de este tipo de políticas públicas –que redefinen espacios, situaciones, incentivos, roles y responsabilidades– es especialmente compleja porque interactúa y muchas veces choca con las identidades tradicionales y los intereses corporativos de los actores involucrados, amén de desafiar las prácticas rutinizadas en el campo de acción respectivo.

El régimen de acceso universal con garantías explícitas para la salud en Chile (AUGE) constituye un caso ejemplar de este tipo de políticas públicas, al tratarse de un nuevo sistema sanitario que apunta a un cambio en las reglas del juego y que parte del enfoque de derechos. No se trata solamente de mejorar los indicadores de salud de la población, sino de un proceso más complejo que busca el cambio en otra escala: **no es lo mismo prestar servicios o entregar bienes que transferir derechos.**

Así, en este capítulo se observa y analiza la implementación del AUGE con el fin de observar, analizar y comprender la complejidad de este tipo de cambios, impulsados desde el entorno institucional. No se busca evaluar el rendimiento objetivo del programa, pero sí identificar los modos en que los actores responden a los cambios del entorno institucional, y los factores que se ponen en juego facilitando o dificultando la apropiación de la lógica de derechos en el ámbito de la salud.

RECUADRO 2

¿En qué consiste el enfoque de derechos?

Aunque no existe una receta universal para un enfoque basado en los derechos humanos, los organismos de las Naciones Unidas han acordado un conjunto de atributos fundamentales:

- * Cuando se formulen las políticas y los programas de desarrollo, el objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos.
- * Un enfoque basado en los derechos humanos identifica a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, así como a los correspondientes titulares de deberes y

las obligaciones que les incumben, y procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones.

- * Los principios y las normas contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos deben orientar toda la labor de cooperación y programación del desarrollo, en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.

(Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006:15).

El origen del AUGE

En el año 2000 se comienza a instalar con fuerza la voluntad de avanzar en una reforma de la salud de gran envergadura. Varios son los factores que se han mencionado para justificarla.

En primer lugar, la **desigualdad e inequidad en salud**. A pesar de los buenos indicadores sanitarios de la población, las brechas entre los grupos socioeconómicos son muy altas en el sistema de salud chileno. El 82% de la población representada en la Encuesta de Desarrollo Humano 2008 pertenece al sistema público, donde se concentra además la población de menores ingresos. Y las comparaciones históricas entre el sistema privado y el público perjudican a este último, que ha tenido resultados inferiores en calidad y oportunidad de la atención en salud. Independientemente del sistema al que pertenece, la población tiene una percepción más positiva del funcionamiento del sector privado que aquella del sector público (ver Cuadro 9).

Como segunda dimensión, es posible observar **mayores expectativas y demandas sobre los sistemas de atención de salud**. El aumento en el ingreso per cápita, los mayores niveles de educación y los cambios culturales que enfatizan la preocupación por la calidad de vida plantean exigencias de nuevo cuño sobre el sistema. Ahora éste debe entregar respuestas y servicios oportunos a las personas, como también respetar sus derechos. Como se ve en el Recuadro 3, de acuerdo a la Encuesta de Desarrollo Humano 2008 es

en el ámbito de la salud donde la conciencia e información sobre derechos está más avanzada, lo que en parte puede deberse a la implementación de la reforma con este enfoque.

En tercer lugar, la reforma responde a un **fuerte cambio en el perfil demográfico y epidemiológico** en Chile. La población ha ido envejeciendo debido a la disminución de las tasas de natalidad junto a una mayor expectativa de vida. En este nuevo perfil demográfico disminuye la incidencia de enfermedades infecciosas y relacionadas con la maternidad, y aumentan las patologías crónicas, asociadas a los malos hábitos propios del desarrollo (sedentarismo, consumo de cigarrillo y otras drogas, entre otros). De esta forma, cambia el tipo de enfermedades más frecuentes y el modo de enfrentarlas.

Los aspectos económicos y financieros del sistema también presionaron hacia una reforma, especialmente **el déficit de financiamiento de los hospitales en el sector público y la desprotección financiera de los usuarios en el sector privado**. Además del incremento en costos, que la experiencia mundial indica que ocurre con mayor velocidad en la medicina que en el resto de los bienes de consumo o de capital (Jiménez, 2004), el diagnóstico de una gestión deficiente de los recursos en el sector presionó por mecanismos para optimizarla, los que debían basarse en criterios de costo-efectividad para establecer diagnósticos y tratamientos adecuados, además de garantizar su aplicación por parte del sistema. Así, se buscó institucionalizar prácticas médicas que combinaran la efectividad de las intervenciones con el costo más bajo posible, de modo de reducir las deudas hospitalarias del sector público.

El paso desde un modelo de protección focalizado en los grupos que viven en situación de pobreza a uno universalista, enfocado en el derecho de las personas, estuvo en la base de la reforma. La calidad del diseño, la implementación y la gestión de las políticas se mide entonces, desde esta perspectiva, por el

CUADRO 9
Evaluación de servicios en Chile (porcentaje)

Durante los últimos años, muchos servicios han tenido cambios en Chile. Con respecto a los siguientes, ¿cómo diría que funcionan: muy bien, bien, mal o muy mal?						
	Hospitales o consultorios públicos			Clínicas o consultas privadas		
	Muy bien - bien	Mal - muy mal	NS-NR	Muy bien - bien	Mal - muy mal	NS-NR
Sistema público (FONASA)	40	59	1	75	10	15
Sistema privado (ISAPRE)	32	62	6	93	5	2

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2008.

RECUADRO 3

La percepción de derechos en la opinión pública

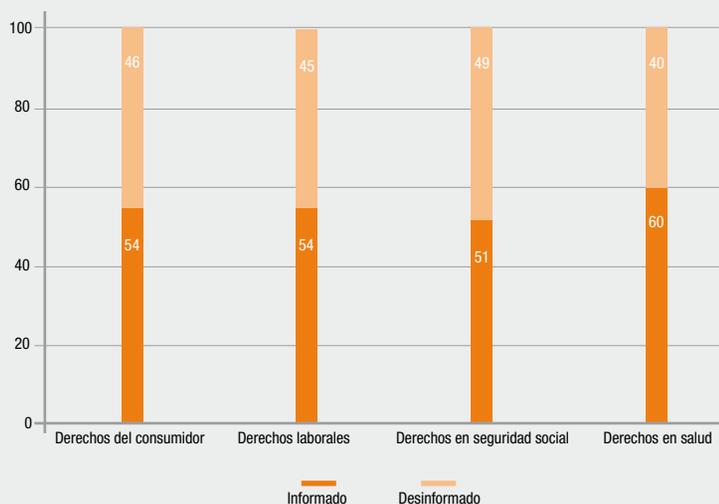
Como se describe en la Parte 1 de este Informe, el manejo de información de la ciudadanía sobre hechos que pueden afectar su vida ha aumentado significativamente en los últimos años. Con respecto a la información que las personas tienen sobre sus derechos, un poco más de la mitad de la población dice sentirse informada. Además, un 54% de la población manifiesta que "siempre hace valer sus derechos, aunque tenga que pelear por eso", mientras que el 47% señala que "a veces prefiere ceder con tal de no pasar malos ratos" (Encuesta Desarrollo Humano, PNUD 2008).

Como lo muestra el Gráfico 4, esta tendencia es todavía más acentuada en el caso de la salud, donde la cantidad de personas que perciben sentirse informadas sobre sus derechos llega al 60%.

En el caso de los derechos en salud, es interesante recalcar que las mujeres se sienten significativamente más informadas que los hombres: 63% de las mujeres se sienten informadas, versus un 57% de los hombres. Las mujeres tienen más relación con el sistema de salud porque acuden con mayor frecuencia al médico: mientras un 53% de los hombres declara que "casi nunca" va al doctor, sólo un 33% de las mujeres responde esa alternativa (Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2008). Las mujeres suelen ir a los centros de atención en salud por sus propias necesidades, pero también por las de aquellos familiares que cuidan (hijos y adultos mayores, entre otros).

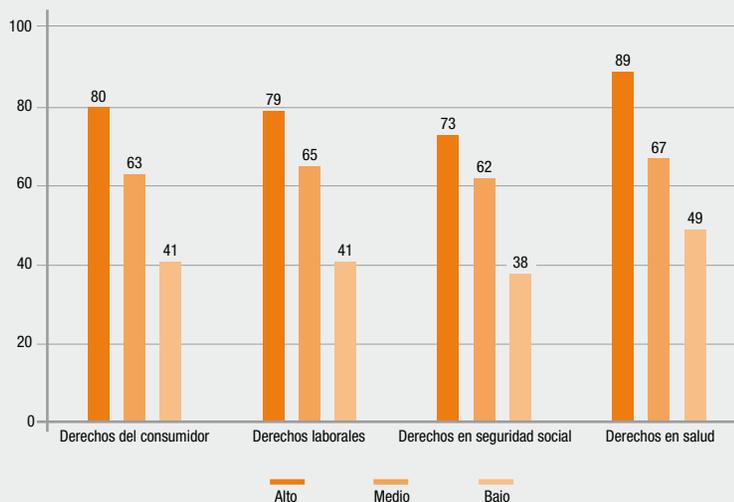
Finalmente, en todos los ámbitos de derechos consultados, la desigualdad socioeconómica del país estructura diferencias significativas en términos de la percepción sobre el manejo de información. Como muestra el Gráfico 5, a mayor nivel socioeconómico, mayor manejo de información sobre los derechos que las personas pueden exigir.

GRÁFICO 4
Información sobre derechos (porcentaje)



Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2008.

GRÁFICO 5
Información sobre derechos según nivel socioeconómico (porcentaje)



Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2008.

grado de cumplimiento de garantías explícitas de carácter obligatorio. Dentro de esta reforma, el AUGE es un plan de acceso universal que permite direccionar el cambio deseado y que contempla mecanismos legales que regulan las obligaciones de las instituciones administradoras de los seguros de salud, sean públicas o privadas, con sus respectivos beneficiarios.

El AUGE abordaría la inequidad entre los sistemas público y privado al homogeneizar y protocolizar los tratamientos para las enfermedades que cubre, asegurando así un tratamiento igualitario para toda la población independien-

temente del sistema al que pertenezca. También respondería al aumento de las expectativas y demandas de la población, al basarse en una lógica de derechos que otorga garantías obligatorias a los usuarios y deberes legales a los proveedores de salud. La selección de patologías del AUGE respondería directamente al estudio técnico del cambio en el perfil epidemiológico del país. A su vez, la incorporación de la salud administrada (protocolización de tratamientos y diagnósticos), para todas las patologías seleccionadas, introduciría en el sistema de salud criterios más eficientes de manejo de los recursos.

AUGE: las nuevas reglas del juego

El principio que sustenta al AUGE es que detrás de cada garantía existen derechos, recursos y mecanismos que posibilitan su cumplimiento, por lo cual la titularidad de esos derechos reside en las personas pero es obligación del Estado garantizar su cumplimiento. Las garantías explícitas del plan indican con claridad los derechos específicos respecto del acceso, la calidad, la

oportunidad y la protección financiera de la atención sanitaria, tanto en la atención pública como en la privada (ver Recuadro 4). Según la ley N° 19.966 del Régimen de Garantías de Salud, el cumplimiento de estas garantías queda establecido en la Constitución de la República, junto a una serie de normas y reglas médicas, administrativas y de gestión.

RECUADRO 4 Garantías AUGE

Garantía de acceso: "obligación del Fondo Nacional de Salud y de las Instituciones de Salud Previsional de asegurar el otorgamiento de las prestaciones de salud garantizadas a los beneficiarios de las leyes N° 18.469 y N° 18.933".

Garantía de calidad: "otorgamiento de las prestaciones de salud garantizadas por un prestador registrado o acreditado".

Garantía explícita de oportunidad: "plazo máximo para el otorgamiento de las prestaciones de salud garantizadas (...) el tiempo para ser atendido por un prestador distinto, designado por el Fondo Nacional de Salud o la Institución de Salud Previsional, cuando no hubiere sido atendido por el primero; y en defecto de los anteriores, el tiempo en que el prestador definido por la Superintendencia de Salud con

cargo a las instituciones antes señaladas. No se entenderá que hay incumplimiento de la garantía en los casos de fuerza mayor, caso fortuito o que se deriven de causa imputable al beneficiario".

Garantía explícita de protección financiera: "la contribución que deberá efectuar el afiliado por prestación o grupo de prestaciones, la que deberá ser un 20% del valor determinado en un arancel de referencia del Régimen. No obstante lo anterior, el Fondo Nacional de Salud deberá cubrir el valor total de las prestaciones de los grupos A y B a que se refiere el artículo 29 de la ley N° 18.469, y podrá ofrecer una cobertura financiera mayor a la dispuesta en el párrafo anterior a las personas pertenecientes a los grupos C y D señalados en el mismo artículo, de acuerdo con las normas establecidas en el Título IV de la ley N° 18.469".

El AUGE cubre un conjunto de patologías que fueron seleccionadas considerando la carga de enfermedad y muerte, como también la existencia de tratamientos eficaces, la capacidad de oferta y la importancia que le asigna la población a esas enfermedades. Siendo coherentes con enfoques modernos de políticas públicas, el proceso de selección se hizo en varias etapas, e incluyó procesos de participación relativamente amplios.

En cuanto a la primera garantía, la de acceso, se establece que el usuario tiene que seguir un procedimiento específico para acceder al sistema (ver Figura 3), siendo la notificación del médico la primera condición. Una vez que el especialista le ha detectado una patología asegurada por el AUGE, los siguientes pasos varían según se trate del sector público o del privado.

Si la persona pertenece al Fondo Nacional de Salud (FONASA), debe ingresar obligatoriamente a la red por el centro de atención primaria donde está inscrita. Allí se le entrega un formulario que especifica la enfermedad que padece; con dicho registro debe dirigirse a FONASA, donde le asignan el prestador y el médico con los cuales debe atenderse. En este punto, el usuario tiene la libertad de aceptar las condiciones señaladas –y entonces las intervenciones sanitarias serán cubiertas por la modalidad AUGE– o rechazarlas y atenderse de acuerdo a la cobertura de la modalidad de libre elección.

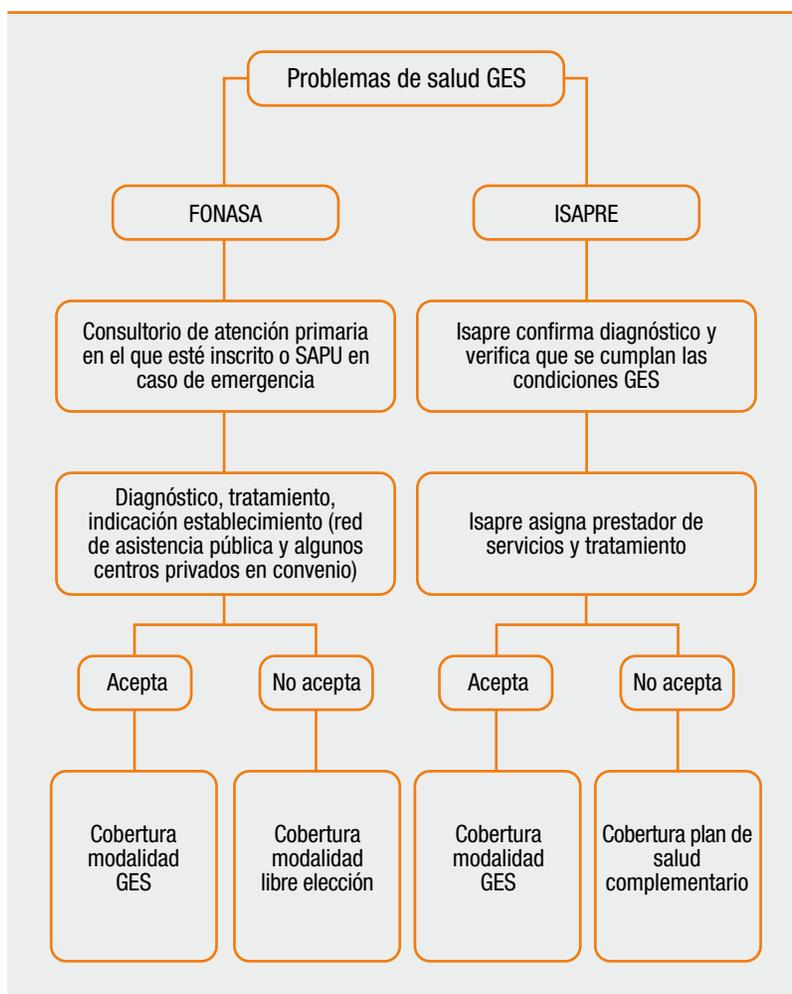
Aquellos que están afiliados a una Institución de Salud Previsional (ISAPRE), es decir, que adscriben al sistema privado de salud, deben acudir a su aseguradora con el formulario en que el médico declara su enfermedad. De manera similar al sistema público, para ingresar a la red AUGE y obtener los beneficios de esta ley deben aceptar tratarse con el prestador y con el médico que se les asigna. Si optan por otro especialista u otro centro de atención sanitaria, pierden su beneficio AUGE y las intervenciones son cubiertas de acuerdo al plan de salud de cada cual.

La segunda garantía que establece la ley apunta al establecimiento de plazos para la atención

de salud, llamada garantía de oportunidad. El usuario debe ser atendido en un tiempo específico, que él debe conocer de antemano. La fiscalización de estos plazos la realiza el Sistema de Información de Gestión de Garantías Explícitas en Salud (SIGGES), un sistema computacional que posee mecanismos de alerta para prevenir los incumplimientos de la garantía de oportunidad.

En el caso de que la prestación no sea entregada en el plazo correspondiente, la aseguradora o prestador de salud (FONASA o ISAPRE) debe buscar y trasladar al paciente a otro establecimiento para cumplir con la garantía. Si aun así no se cumplen los plazos, el paciente puede presentar un reclamo ante la Superintendencia de

FIGURA 3
Procesos de acceso a la atención de patologías AUGE



Fuente: Elaboración propia.

RECUADRO 5

Modalidades de atención del sistema público de salud

Las modalidades de atención de los beneficiarios de FONASA son dos: modalidad de atención institucional (MAI), en la cual sólo pueden utilizar la red pública de centros asistenciales del Sistema Nacional de Servicios de Salud, y la modalidad de libre elección (MLE), en la cual se permite el acceso a prestadores públicos y privados que tengan un acuerdo con FONASA.

CUADRO 10
Categorías de usuarios FONASA

A	Carentes de recursos o indigentes
B	Ingreso imponible mensual menor o igual a \$144.000
C	Ingreso imponible mensual mayor de \$144.000 y menor o igual a \$210.240 Con más de tres cargas familiares, pasará a Grupo B
D	Ingreso imponible mensual mayor de \$210.240 Con más de tres cargas familiares, pasará a Grupo C

Fuente: www.fonasa.cl.

Salud, la cual buscará asignarle un tercer prestador, con definiciones de plazos específicas.

La tercera garantía, la de protección financiera, establece los precios para las intervenciones sanitarias de cada patología, conformándose de esta forma una canasta de prestaciones pareja para el sistema privado y el público. En otras palabras, cada intervención sanitaria (confirmación diagnóstica, tratamiento, seguimiento) está asociada a una serie de prestaciones y medicamentos, a los que se les asigna un valor determinado de acuerdo al promedio de los presupuestos históricos que maneja FONASA. Estos precios son reajustados de acuerdo a las variaciones que detecta el Ministerio de Hacienda en el IPC de salud.

Además, esta garantía regulariza el gasto máximo anual que realizan los usuarios de ambos sistemas. La ley establece que los usuarios pagarán como máximo el 20% anual del arancel que corresponda a la patología en cuestión, y su asegurador debe cubrir el resto de los gastos. De esta manera se asegura que todas las personas paguen exactamente la misma cantidad de dinero por una determinada prestación, con

independencia del plan de salud que tengan o la modalidad de seguro al que estén afiliados. Cabe mencionar que las prestaciones son gratuitas para los afiliados de FONASA de los grupos A y B (ver Recuadro 5).

La garantía de calidad aún no entra en vigencia, puesto que los procesos de acreditación y certificación de los prestadores de salud no han finalizado.

Para cada una de las patologías cubiertas por el AUGE existen guías clínicas o protocolos con información e instrucciones referentes a la enfermedad, lo que guiará el tratamiento clínico del usuario. Estas guías presentan los antecedentes de la patología, la magnitud del problema en la sociedad chilena y las intervenciones sanitarias recomendadas para el caso; también definen el tiempo de atención requerido (en la mayoría de las patologías, quince minutos por paciente). Entre otras cosas, con los protocolos se pretende eliminar prácticas ineficientes en los hospitales y clínicas, que generan gastos innecesarios y originan resultados que no son los óptimos.

Cómo ha avanzado el AUGE: interpretaciones ambivalentes

La implementación del AUGE, tal como fue planificada, ha sido gradual. El año 2002 se realizó un piloto con tres patologías. La puesta en marcha oficial se inició el año 2005 con la inclusión de 25 patologías; ya el año 2006 aumentaron a 40, y el año siguiente alcanzaron las 56. Desde su inicio a junio de 2008, se han atendido 5.698.115 personas bajo esta modalidad, lo que representa aproximadamente un 4% de todas las atenciones en salud primaria, urgencia y especialidades registradas por el sistema de salud. El año 2007, los AVISA (años de vida ajustados por discapacidad) que representan el costo de los problemas de salud que inhabilitan a las personas para llevar un modo de vida normal y esperado para su edad, se contabilizaron en 3.761.766 años, de los cuales 53% se asocian con problemas de salud que ahora están cubiertos por el AUGE (MINSAL, 2005 a 2008). El AUGE tiene gran importancia para los afiliados a FONASA, de las atenciones AUGE a junio de 2008, un 95% de las personas pertenece al sistema público y apenas el 5% (cerca de 278.511) está afiliado a una ISAPRE (MINSAL, 2008).

De acuerdo a los expertos, los indicadores epidemiológicos aún no pueden revelar cambios o tendencias debido al corto plazo de vigencia efectiva del AUGE; se necesita más tiempo para calcular bien el impacto de esta política pública sobre la salud de la población chilena.

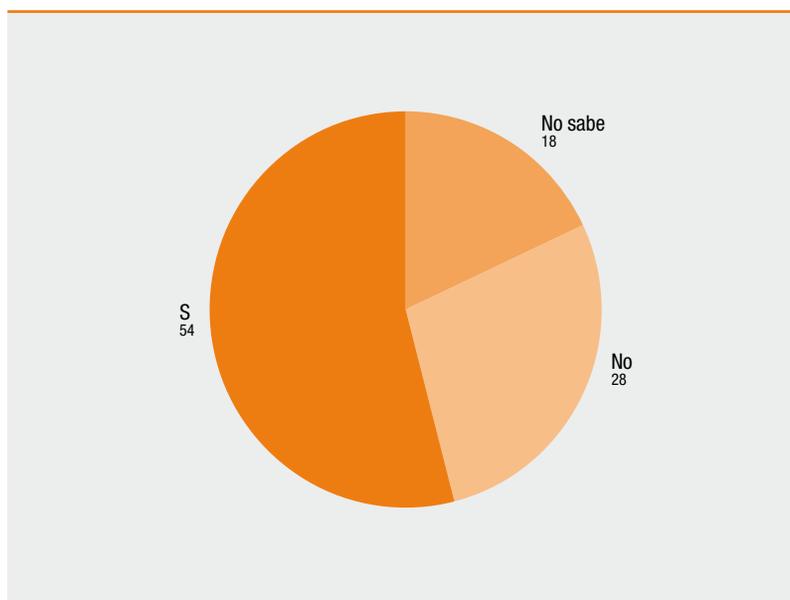
Ahora bien, la percepción de la población beneficiada (recogida a partir de una serie de encuestas de opinión a usuarios de los sistemas público y privado) es que el **plan AUGE ha tenido un efecto positivo en distintos aspectos relacionados con la calidad de las atenciones**. En general, los estudios plantean una percepción de aumento de la protección en salud, mejoras en los hospitales, reducción de la desigualdad en el acceso y un mejor trato a los pacientes. En concordancia con ello, según un estudio de la Superintendencia de Salud (Datavoz, 2007), el 87% de las personas encuestadas que son o fueron usuarios del AUGE exhiben un alto índice de

satisfacción. Éste incluye una evaluación positiva de la calidad de la atención, la infraestructura del hospital o clínica donde fueron atendidos, la mayor rapidez en la atención, y mayor preocupación por los pacientes, entre otros.

En la Encuesta de Desarrollo Humano 2008 se puede observar además que la población, aunque no haya sido beneficiaria directa, tiene una percepción positiva del programa: un 54% percibe que éste ha aumentado sus derechos en salud (ver Gráfico 6).

Respecto de las diferencias en la calidad de atención entre el sistema público y el privado, **el Plan AUGE ha implicado avances objetivos en la reducción de la inequidad**. Por ejemplo, la definición de protocolos de atención y diagnóstico universales ha obligado al sistema público a incorporar tecnología de punta. En un primer momento su retraso tecnológico lo obligó a comprar servicios al sistema privado, pero pronto la inversión pública realizada permitió que estos instrumentos se instalaran en los hospitales públicos. Aunque han sido concebidos

GRÁFICO 6
AUGE y derechos en salud (porcentaje)
¿Usted cree que con el plan AUGE han aumentado sus derechos en salud?



Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2008.

para responder a los problemas de salud del AUGE, sirven también de apoyo a muchos otros problemas de salud.

Por otro lado, el AUGE también ha avanzado en reducir las inequidades territoriales de atención en salud. La concentración de los cuadros técnicos más especializados en la Región Metropolitana y otras grandes ciudades supone el desafío de equiparar en todo el país el acceso al mejor diagnóstico e indicaciones terapéuticas, y las exigencias del AUGE han potenciado avances en este sentido. Por ejemplo, para cumplir con el acceso al electrocardiograma se instalaron equipos en centros asistenciales de todo el territorio, y los registros se remiten por internet a un centro único nacional, donde un equipo permanente de especialistas analiza los exámenes, los interpreta y entrega indicaciones terapéuticas a los tratantes de cualquier punto del país.

No obstante, en el último año han aparecido informes de fiscalización de la implementación de las garantías de salud que muestran cierta debilidad en su cumplimiento. Como muestra el Cuadro 11, los principales problemas detectados son las dificultades para cumplir los plazos de atención, fallas importantes en el sistema informático de gestión, falta de recursos y resistencia de algunos médicos a implementar el plan, siendo estos últimos responsables en

primera instancia de informar al paciente de sus derechos.

La percepción de logros y avances, así como la presencia de problemas y dificultades que tensionan el proceso de implementación, representan en parte los ajustes normales entre el diseño y los modelos de organización anteriores con el nuevo plan en ejecución. Sin embargo, la ambivalencia en la evaluación que se hace del proceso puede reflejar además dificultades de apropiación más profundas. **Puesto que el AUGE es una política que debe transferir derechos y no sólo beneficios, hay mayores exigencias sobre la provisión de un servicio y también sobre las prácticas de los actores involucrados** (usuarios y personal de salud). Este capítulo aborda las dificultades que tiene la lógica de derechos al enfrentarse a los modos tradicionales de ejercer la atención médica en salud, con estructuras de poder e identidades muy arraigadas.

Utilizando el enfoque de las prácticas, a continuación se analiza en profundidad el proceso de implementación del AUGE considerando tres patologías específicas. En los tres casos se entrevistó a los principales actores involucrados, es decir, médicos, personal de enfermería y usuarios, específicamente en hospitales del sector público (incluyendo un hospital que es el prestador nacional para una de las patologías estudiadas), en la Región Metropolitana y en la Región de Valparaíso. Además se entrevistó a coordinadores AUGE del sector público y a otros actores clave en la formulación de este nuevo sistema.

Con respecto a la selección de las patologías, se estudiaron tres que se distinguen según el momento en el cual ingresaron al AUGE, la extensión del tratamiento y sus niveles de cumplimiento de las garantías. La primera de ellas fue la leucemia de niños, enfermedad incluida en el plan piloto iniciado el año 2002. Desde julio de 2005 hasta junio de 2008, se han tratado 3.266 niños por esta enfermedad, sin detectarse mayores problemas en la aplicación del programa (MINSAL, 2008).

CUADRO 11
Problemas en la implementación del AUGE

Problema detectado	Descripción
Listas de espera	Se advirtió un número importante de pacientes en lista de espera para ser atendidos, lo que pone en riesgo su salud.
Falta de información	Se denunció la carencia de un sistema de información confiable, lo que ha obligado a habilitar registros paralelos que generan desorden e imprecisiones a la hora de elaborar estadísticas de pacientes y prestaciones.
Transferencia de recursos	Se detectó una demora en la entrega de los recursos desde los servicios de salud hacia los hospitales para pagar las prestaciones AUGE.
Problemas de gestión	Se denunció una inadecuada distribución del tiempo disponible en actividades de pabellón, así como ausencia de supervisión y control del cumplimiento de la jornada laboral de los médicos.
Cobros pendientes	El informe señala que FONASA no ha efectuado los cobros de los copagos de las prestaciones realizadas a algunos usuarios (grupos C y D de FONASA), que corresponden al 10% y 20% del total de la prestación.

Fuente: Elaboración propia en base a informe final consolidado del Programa Nacional de Fiscalización de las Garantías Explícitas en Salud (GES), Contraloría General de la República (2007).

La segunda patología analizada fue la insuficiencia renal crónica terminal, con 11.771 atenciones en el mismo período. Ésta también formó parte del plan piloto, pero, a diferencia del cáncer infantil, supone un tratamiento de largo plazo. Además, la calidad del tratamiento definida en el protocolo ha sido cuestionada por algunos expertos (González, 2006).

Finalmente, se seleccionó el tratamiento quirúrgico de cataratas, enfermedad incorporada

en 2005 que ha mostrado algunas dificultades en el cumplimiento de las garantías referentes al diagnóstico y el tratamiento. Entre julio de 2005 y junio de 2008 se han prestado 123.504 atenciones para esta patología (MINSAL, 2008). De acuerdo a un informe publicado por la Contraloría General de la República (2007), en aquellos casos estudiados el 42% mostraba retrasos en el diagnóstico, y un 10% revelaba incumplimientos en relación con los plazos establecidos por la ley para el tratamiento del primer ojo.

¿Cómo opera el AUGE en la realidad?

Siempre hay dificultades en el paso del diseño a la realidad, pero los obstáculos aumentan cuando la implementación de una nueva política altera roles y tipos de relación fuertemente arraigados en la práctica. En los juegos de interacción que se dan en el AUGE esto es muy notorio, y es precisamente ahí donde se resignifica el diseño de una política y se producen los efectos no esperados.

Tradicionalmente los usuarios del sistema de salud, sobre todo del sector público, han sido pasivos y han legitimado la atención como un servicio a la sociedad; una beneficencia. La figura del médico está asociada, culturalmente, a una imagen que inspira confianza, autoridad y respeto debido a su especialización y conocimientos, lo que genera relaciones asimétricas en un sistema en que el poder histórico desempeña un papel esencial. En este contexto, el enfoque de derechos que propone el AUGE no es de fácil apropiación.

Además, esta política que presiona al cambio se inserta en un proceso más amplio, mundial, que ha ido transformando significativamente el papel del personal de salud, especialmente de los médicos, y que ya ha suscitado resistencias gremiales importantes. Los cambios tecnológicos, de gestión y de financiamiento de la salud, sumados a una nueva relación de los pacientes con los médicos, han transformado las formas de ejercer la profesión. Los médicos perciben una

disminución en la deferencia, pérdida de confianza y mayor hostilidad de parte de los medios de comunicación (Horwitz y otros, 2003). Todo ello, sumado a las cargas de trabajo excesivas, ha hecho nacer un sentimiento de insatisfacción. Por lo tanto, es importante considerar la resistencia corporativa a la instauración de una reforma como ésta, donde la profesión ve aun más disminuida su libertad y autonomía de decisión, y desconocida su experiencia práctica.

PROCESOS ADAPTATIVOS Y APRENDIZAJES

Como se ha dicho, el diseño del Plan AUGE determina que sea el médico la figura de acceso al programa, en tanto es su deber informar al paciente que la patología que padece está cubierta por el sistema. Luego, para ingresar al paciente al programa, el médico debe completar una serie de formularios con la información que requiere el sistema informático. Como los protocolos establecen una duración limitada para la consulta (quince minutos), este procedimiento le resta tiempo de atención al paciente.

"... de mi consulta que yo tengo que ocupar, según lo que dice el protocolo, quince minutos por enfermo, gasto al menos 7,5 minutos en llenar papeles."

(Médico)

Los médicos tienden a resistirse a este tipo de exigencias, porque sienten que atentan contra su identidad profesional. Por una parte, les están controlando el tiempo que pueden dedicar a sus pacientes –lo que reduce su autonomía de acción–, y además les exigen cumplir con labores administrativas que no corresponden al tipo de labor a la que están acostumbrados y a la cual se sienten llamados.

Para allanar esta situación, y que el médico pueda dedicarle más tiempo al paciente en la consulta, se han creado diversos sistemas de adaptación en la organización de salud. Asumiendo las jerarquías propias de los centros hospitalarios, donde el médico ocupa el mayor rango, una de las acciones que enfermeras y paramédicos llevan a cabo es “pre-escribir” los formularios (por ejemplo, con los datos del paciente), de modo que el médico tenga que llenar únicamente aquellos aspectos que son privativos de sus conocimientos profesionales y de la ley (diagnóstico, tratamiento). Otra forma de gestión, más innovadora en la organización de salud, ha sido la creación de fichas que resumen un número importante de los formularios en un solo papel, por lo que completarlo implica un menor gasto de tiempo.

Cuando el médico no le avisa al paciente que su enfermedad está cubierta por el AUGE, generalmente las enfermeras y los paramédicos se ocupan de hacerlo, notificando en primer lugar al usuario y pidiéndole después al médico que llene los papeles necesarios para ingresar al usuario al sistema. En aquellos casos en que los doctores muestran mucha resistencia para completar los formularios, las enfermeras los llenan y le piden al médico que los firme.

“Entonces uno va y les dice que el paciente es AUGE y que el doctor no les hizo el papel; ellas van y se lo piden. Incluso hay algunos que no se los hacen y ahí los llenan ellas no más, y ellos los firman como si les estuvieran haciendo un gran favor.”

(Coordinador AUGE)

Los juegos de poder y de resistencia de algunos médicos debilitan precisamente el pilar inicial

del programa de garantías. En esa interacción asumen un rol esencial las enfermeras, que terminan realizando labores que no les corresponden según la ley.

Una vez que el paciente ingresa en el sistema, el hospital debe ocuparse de que el tratamiento se efectúe dentro de los plazos que le correspondan, porque es el hospital el que recibe los recursos financieros asegurados por cada paciente AUGE, y el que es sancionado si no cumple con las garantías obligatorias. Así, el tipo de seguimiento que corresponde a estos pacientes ha obligado a los hospitales a organizarse y gestionarse mejor, ordenándose las unidades y mejorando los registros de los pacientes en el sistema. A consecuencia de ello se han creado unidades de fiscalización y gestión al interior de los hospitales, para que se encarguen específicamente de los pacientes AUGE y de monitorear el cumplimiento de las garantías.

“Pero qué hace el AUGE: te hace un rayado de cancha. Te dice, perfecto, sigamos haciendo lo mismo pero a partir de ahora te pone plazos para operar o tratar las enfermedades. Nos obliga a preocuparnos más, a no dejarlo en una lista de espera eterna.”

(Coordinador AUGE)

De acuerdo al diseño del plan, la gestión de las garantías y el monitoreo de los plazos deberían llevarse a cabo con el programa computacional SIGGES. Sin embargo, el sistema ha presentado problemas que impiden que la información que entrega sea completamente fiable: es muy lento, no almacena correctamente la información, borra algunos casos o impide actualizar otros.

Aunque menos frecuente que el problema anterior, otra de las dificultades se relaciona con quienes operan el programa, los digitadores. Ya sea porque las fichas que deben ingresar no están completas, porque la letra del médico es ininteligible o por descuido, el sistema permite que los digitadores abran casos de pacientes con información incompleta, lo cual impide un seguimiento correcto del usuario. Como se veía en el Informe de Desarrollo Humano

2006, no es suficiente poner a disposición un sistema informático sofisticado para la gestión de información de este tipo, y asumir que va a funcionar correctamente. La estrategia informática debe ir acompañada de capacitación y de los recursos necesarios para que pueda operar como corresponde. Como respuesta a estos problemas, los hospitales han desarrollado diversas técnicas de monitoreo interno; planillas paralelas, corrección manual de las fichas médicas, entre otros. Es decir, parches para solucionar los vacíos de recursos, preparación y diseño del sistema de monitoreo, lo que sobrecarga aun más de labores administrativas a las organizaciones de salud involucradas en el proceso.

ZONAS GRISES

Aun cuando existen organizaciones superiores y externas al hospital que colaboran en el seguimiento y la fiscalización del cumplimiento de las garantías, como FONASA o la Superintendencia de Salud, la información que los hospitales les entregan proviene del SIGGES, cuyos registros, como se ha dicho, han sido poco confiables. Por eso en ocasiones optan por visitarlos directamente. Sin embargo, las visitas no son muy recurrentes y tampoco logran monitorear el sistema completo, porque la magnitud de éste supera las capacidades operativas y humanas de las organizaciones.

"Si se piensa que tenemos alrededor de 3.500.000 de atenciones en el sector público y casi 200.000 en el privado, ustedes comprenderán que necesitaríamos a un ejército de fiscalizadores para poder controlar que cada una de las garantías se cumpliera. Por lo tanto, una de las estrategias es empoderar a los usuarios para que ellos sean agentes de control social. Bueno, eso es un problema..."

(Superintendencia de Salud)

De esta manera aparecen algunas "zonas grises", caracterizadas por una baja institucionalidad administrativa en los hospitales, que no son regulados por la ley o que no son correctamente monitoreados, y que se manifiesta en **prácticas**



funcionales anómalas que permiten que las garantías no se cumplan, pero que aparezcan como logradas en los registros.

Es el caso de médicos que realizan "trampillas" para cumplir con los plazos y protocolos establecidos por el AUGE. Valiéndose de sus conocimientos y de la información que tienen del sistema, cuando consideran que el paciente no verá perjudicada su salud lo ingresan al sistema sólo cuando se ven capaces de cumplir con la garantía de oportunidad definida en el protocolo. Una vez que tienen ese aspecto asegurado, registran al paciente y ejecutan el tratamiento dentro de los plazos estipulados.

"... en siete días, desde que se hace el diagnóstico, (hay casos en los que) resulta que pueden esperar seis meses (...) entonces, qué hago yo: espero que el paciente esté crítico, cuando tengo todo el resto de cosas listo (exámenes), en ese minuto le completo los papeles. Hago una suerte de trampilla para poder cumplir con el protocolo del AUGE, que no es trampa al final porque el paciente nunca se perjudicó."

(Médico)

Como lo refleja la cita anterior, **la cultura de atención sanitaria no ha hecho suyo el sentido de la garantía de oportunidad –ser un derecho del usuario–; para ellos el sentido último es curar al paciente, el resto es menos importante.**

También se observan situaciones en que no se respetan otros aspectos de los protocolos para cumplir los plazos de la prestación de los servicios clínicos. Eso ocurre cuando no se cuenta con un número suficiente de profesionales y el personal médico debe atender a una cantidad mayor de pacientes de la que le corresponde. En algunos casos incluso se llega a necesitar la cooperación de familiares de los enfermos. Es decir, emerge la necesidad de adaptarse para cumplir con las funciones asignadas sin contar con los recursos necesarios, en este caso estipulados por ley.

"... uno reclama, uno pide (más personal), te dicen 'lo estamos pensando, estamos viendo, estamos analizando', y pasan los meses y la cosa sigue igual y sabes que estás fuera de la ley, es como... ¡ojalá que me sacaran un parte! (...) En este momento estamos absolutamente ilegales, tenemos más pacientes de los que nos corresponden, tenemos una enfermera asignada para dos salas de diálisis."

(Médico)

En ocasiones, el personal médico debe optar por atender a pacientes AUGE antes que a aquellos que padecen enfermedades no cubiertas por el programa, debido a la necesidad legal de cumplir con los plazos establecidos.

A pesar de los esfuerzos, a veces los hospitales no logran cumplir la garantía de oportunidad, por lo que tienen que comprar el servicio y enviar al paciente a otro centro de salud.

Otra estrategia frente a esta necesidad es la compra de servicios a los propios médicos del hospital, para que realicen operaciones fuera del horario clínico estipulado en su contrato. Así, se produce un intercambio entre quienes administran el hospital, y son responsables de cumplir con las garantías AUGE, y los propios médicos de la institución. En términos monetarios, esta práctica es conveniente tanto para el hospital como para el médico, ya que el valor acordado entre ambos es menor del que cobran los servicios externos, pero mayor de lo que gana el médico en una hora de servicio.

"Se han generado honorarios con médicos de aquí mismo para que puedan operar horas extras."

(Coordinador AUGE)

DEL PACIENTE-BENEFICIARIO AL CIUDADANO-USUARIO

El papel que desempeña el usuario en este nuevo sistema —ya no es sólo un paciente receptor de beneficios sino también un ciudadano portador de derechos— es crucial para que la lógica de derechos se traspace a la acción real. A pesar de que los cambios culturales van generando pacientes y usuarios más demandantes, éste sigue siendo un supuesto difícil de cumplir. Las asimetrías de información y conocimiento en este campo, así como las identidades históricas que marcan la relación médico-paciente, sobre todo en el sector público, son grandes obstáculos en el traspaso del concepto de derecho ciudadano a la acción en salud. Por eso, **la disponibilidad de información y los sistemas de notificación de enfermedades garantizadas son fundamentales.**

El AUGE supone una disminución de la asimetría de información que existe entre el médico y el paciente, al entregarle a éste la posibilidad de conocer la atención y el tratamiento que el profesional debe proporcionarle. Además de la obligatoriedad de notificación sobre sus derechos por parte del médico tratante y de la instancia aseguradora, existe información pública a la que el paciente puede acceder. En la mayoría de los hospitales, carteles en las paredes muestran didácticamente cuáles son las enfermedades incluidas en el AUGE: aun cuando no se detallan las garantías relacionadas con cada una de ellas, permiten que el usuario sepa si su enfermedad "es" AUGE o no. A su vez, la Superintendencia de Salud ha creado instrumentos que muestran con mayor detalle qué etapas del tratamiento son cubiertas por el AUGE, como también los plazos que deben ser respetados; la información está disponible en la página web de la Superintendencia y en las oficinas AUGE de los hospitales. Finalmente, casi todos los protocolos de atención asociados a las patologías AUGE están disponibles en internet.

No obstante, la realidad del sistema de relaciones del ámbito sanitario es otra. Los usuarios no conocen bien la ley, no siempre saben cuáles son las patologías cubiertas por el AUGE, ni los plazos o protocolos de atención que debe respetar el personal médico. Muchas veces la terminología dificulta su comprensión. En un estudio de la Superintendencia de Salud, al evaluar el conocimiento acerca del AUGE se obtuvo que más de la mitad de los encuestados (58%) tiene un nivel bajo de conocimiento (Superintendencia de Salud, 2006).

Al preguntarles a los pacientes AUGE por los derechos que este sistema les asegura, la mayoría de los entrevistados menciona exclusivamente la gratuidad, es decir, la protección financiera, quedando a un lado las garantías de acceso y de oportunidad. La importancia de esta de-sinformación—que abarca el desconocimiento de las garantías explícitas en salud, cuáles son las patologías cubiertas por el plan y cuáles los protocolos asociados a cada una— reside en que la asimetría de información del paciente respecto del sistema se mantiene, y por lo tanto el paciente no se transforma en un fiscalizador real y no exige sus derechos.

"... (había escuchado) algo en la televisión, pero muy vagamente. Pero ahí ya comprendí de qué se trataba y que nos cubriría la enfermedad de nuestro hijo, que económicamente nosotros no podríamos haberlo sobrellevado, porque las drogas y todo lo que son las hospitalizaciones... imposible."

(Usuario de Fonasa C, patología 3)

A la pasividad de algunos usuarios que no utilizan las fuentes de información disponibles se suma la dificultad para asegurar una oportuna notificación—por parte de los médicos y sus centros de atención— al paciente de que su patología está cubierta por el AUGE. La fiscalización de consultorios de la Región Metropolitana, que realizó en 2008 la Superintendencia de Salud, muestra que el 88% de los consultorios no está notificando satisfactoriamente a los usuarios AUGE, por lo cual están sujetos a un proceso de sanción. Éste consiste, en las primeras etapas, en amonestaciones escritas y procesos de fisca-

lización más profundos, que podrían terminar en sanciones monetarias. Sin embargo, se ha intentado evitar este último recurso, para no perjudicar aun más a los pacientes que recurren a esos centros de salud.

Esta debilidad del sistema no afecta necesariamente el cumplimiento de las garantías estipuladas por el AUGE, en términos de recibir la atención de salud requerida con su respectiva cobertura financiera; todos los pacientes de FONASA A y B (los segmentos más pobres de la población) están cubiertos financieramente de todas maneras. El problema es que, al no ser notificado, el paciente nunca llega a saber que es sujeto de derechos y que no sólo requiere ser atendido por su enfermedad, sino que tiene el derecho de ser atendido en ciertos plazos y de una manera específica estipulada por la ley.

Esta falencia de los procesos de información y notificación se ve acentuada por las asimetrías de poder en la relación médico-paciente, la que se ve reforzada por la desigualdad socioeconómica. Comparativamente, los usuarios que pertenecen a sectores socioeconómicos más vulnerables comprenden menos la información y los diagnósticos, y presentan una actitud más pasiva frente al médico, tendiendo a realizar menos preguntas en una consulta (ver Gráfico 7).

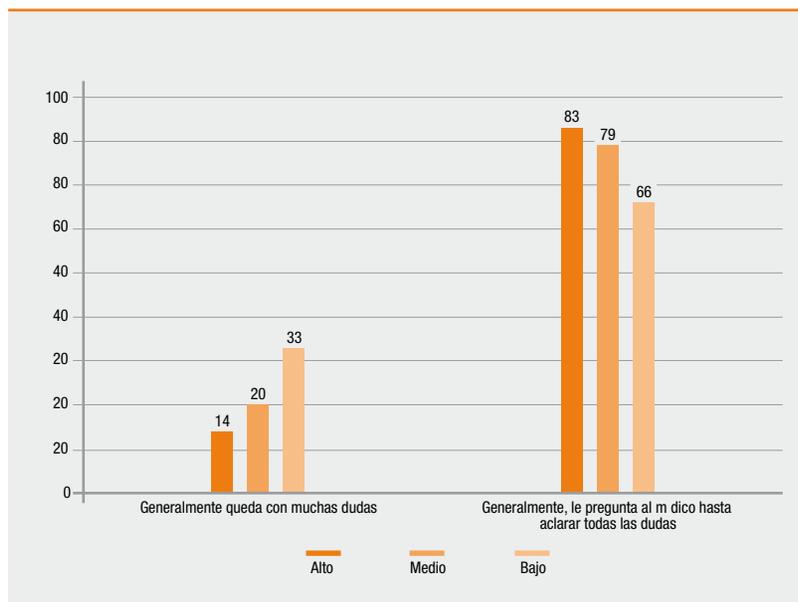
Además, los pacientes tienen dificultades para enfrentarse al médico, lo cual se observa en la mayor facilidad que tienen para "sincerarse" con las enfermeras, sea porque son ellas las que están siempre presentes en el hospital o por el respeto y temor que infunde la autoridad de la figura del médico.

"Este paciente que te reclama tanto entra al box pero no le dice nada al doctor, porque parece que ellos piensan que el doctor no es el responsable de todas las fallas, sino el resto, entonces a él no le reclaman. Y antes de reclamarte te preguntan: '¿Usted es doctora?', 'No, soy enfermera', '¡Ah! Pero cómo...'; pero si dices que eres doctora, no te reclaman, o te reclaman de otra forma."

(Enfermera, patología 2)

GRÁFICO 7

Actitud frente a los médicos según grupo socioeconómico (porcentaje)



Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2008.

La Encuesta de Desarrollo Humano 2008 muestra que la población en general queda conforme con la atención que recibe en salud, tanto con los tiempos de espera (64% queda conforme) como con el trato de parte de los funcionarios (79,6%), enfermeras (83%) y médicos (85%). Sin embargo, entre aquellos que no quedan conformes, su disposición a reclamar es muy baja. Por ejemplo, sólo un 27% declara haber reclamado al estar disconforme con el tiempo de espera, mientras que un 60% declara no haber hecho nada (el resto se fue o decidió no volver a ese lugar). De aquellos casos que quedaron disconformes con el trato del médico, sólo un 20% señala haber reclamado.

¿Qué explica la dificultad para llevar a la práctica la lógica de derechos?

La observación profunda del proceso de implementación del AUGE muestra el gran desafío que supone convertir a los ciudadanos en sujetos de las políticas, y no sólo en objeto de ellas. Al centrar la atención en lo que ocurre al interior de los hospitales, se observa que la introducción de derechos y garantías explícitas, respaldadas por la ley, efectivamente obliga a los hospitales a ser más rigurosos y meticulosos con sus registros, como también en el vencimiento de los plazos de atención. Pero, aun cuando se podría pensar que la ley impone una presión por la vía de la penalización por incumplimiento de las garantías, ésta no es suficiente para lograr las conductas esperadas.

"... estamos presionados por los plazos, pero, o sea, yo no creo que me vayan a demandar por ver un paciente dos días después del plazo."

(Médico jefe de unidad)

Por otra parte, en el caso de que efectivamente se detecten incumplimientos y se decida aplicar sanciones, éstas no se dirigen al médico tratante sino a la institución en su conjunto, lo cual dificulta una responsabilización personal de la acción. A ello se agrega el hecho de que **el plan no contempló incentivos para los médicos que deben cumplir con el AUGE en los hospitales**. Incluso se podría decir que existen incentivos contrarios al cumplimiento: los médicos ganan menos en los hospitales públicos que en sus consultas privadas, y los que trabajan en hospitales públicos pueden obtener mayores ingresos trabajando allí pero fuera de horario, cuando existe la urgencia de cumplir con la garantía de oportunidad de patologías AUGE.

Y no se trata solamente de fallas en los incentivos monetarios para los médicos; la protocolización de la atención, aunque es legitimada como saber experto, y buscada por la política como un modo

de administración más eficiente de la atención, tiene otros costos no esperados, que se relacionan con la **disminución del espacio para realizar innovaciones y probar nuevas técnicas.**

"... el hospital público ya no es una oportunidad para innovar y realizar operaciones novedosas, sino que tiene que ajustarse a lo establecido en el AUGE."

(Médico)

Junto a la ausencia de incentivos eficaces, tanto positivos como negativos, se observa una débil fiscalización. A un sistema de monitoreo y gestión (SIGGES) poco confiable se agrega la imposibilidad de las entidades fiscalizadoras de evaluar constantemente el universo de los hospitales del país. De esta manera, la fiscalización quedaría situada en un nivel ajeno a los médicos y enfermeras, con niveles de control insuficientes y baja capacidad de respuesta.

"Yo he visto que hay un aumento en toda la fiscalización, de la ley de autoridad sanitaria, cómo funciona el AUGE con respecto a todas las patologías, pero fiscalización directa a mi trabajo, no. Al contrario, yo creo que todavía no se ha hecho una revisión directa del trabajo médico."

(Médico, patología 2)

La ley no se estaría aplicando con la cantidad de recursos necesarios para que funcione de manera adecuada; falta apoyo a los centros de atención y a los organismos responsables de su fiscalización y monitoreo. Sin embargo, la situación no hace crisis debido a una cultura del sector público en la que el trabajo con escasos recursos es una constante.

A estas dificultades se suman las inercias asociadas a las identidades históricas de los pacientes. **Los usuarios del sector público no se han constituido en verdaderos fiscalizadores, por desconocimiento del sistema y por una escasa disposición a realizar quejas o reclamos formales.**

De igual modo, se mantiene una asimetría de relación entre el médico y el usuario, centrada en el poder que se le otorga al profesional por el reconocimiento social de que es él quien posee las herramientas y el saber experto para tratar al enfermo.

"Pero el paciente, ¿qué me va a reclamar? (si es operado después de cumplido el plazo), ¿que no lo operé?, ¿que lo operé atrasado? Total, ¿lo que interesaba es finalmente que yo lo operara y que quedara bien o que lo operara dentro del plazo? Si el paciente me dice que lo que le interesaba es que yo lo operara dentro del plazo, para mí no es una respuesta lógica y hasta ahí no más llegó la conversación (...) Está operado y está bien. Si lo que quería era que lo operaran dentro del plazo, no es mi concepto de medicina."

(Médico)

Ahora bien, la introducción de garantías exigibles que constituyen derechos de los usuarios –derechos que se traducen en obligaciones para el personal de salud– difícilmente va a ser hecha suya por los actores involucrados si no contiene un sentido satisfactorio para todos. En algunos médicos, lo que ven como un cuestionamiento social a su identidad y su papel, sin reemplazar el sentido de su trabajo por uno igualmente gratificante, ha provocado malestar y fuertes resistencias corporativas ante este tipo de innovaciones institucionales.

Desde la implementación del régimen de garantías explícitas, el espacio de decisión que posee el médico para establecer el tratamiento que cada uno de sus pacientes debe recibir, al igual que los tiempos que estima necesarios para cada consulta, se ven significativamente reducidos a los algoritmos de decisión y normas establecidas en las guías clínicas y los protocolos cubiertos por la ley. A su vez, el hecho de que ahora los médicos tengan que realizar labores que antes correspondían a personal de escalones inferiores en la estructura hospitalaria implicaría una amenaza a su poder y a su prestigio.

“Antiguamente, el médico decía ‘ya, hoy día no voy al policlínico’ y te llamaba y le corríamos los pacientes. Pero hoy en día esos mismos médicos ya no pueden hacer eso, porque alguien tiene que atender a los pacientes y lo más probable es que vengan tres o cuatro pacientes a los que se les va a cumplir la garantía ya.”

(Coordinador AUGE)

De esta manera, la implementación del AUGE en el sector público ocurre en un espacio donde no está funcionando un sistema de incentivos alineado para su cumplimiento, con una fiscalización muy débil (tanto de los organismos fiscalizadores como de los usuarios) y sanciones poco efectivas, que dejan espacio para incumpli-

mientos o irregularidades que no son reportados, por lo que tampoco conllevan consecuencias negativas para los responsables. En este escenario es muy difícil transformar identidades y estructuras de relación muy arraigadas entre médicos y pacientes, sobre todo si no van acompañadas de orientaciones que otorguen sentido a los nuevos roles que deben ser asumidos. Dificultad que también puede ser observada en otros ámbitos de transformación de atención de salud, como es el caso relacionado a la ley del SIDA presentada en el Recuadro 6. En muchos casos los que terminan ajustando el sistema en la práctica son otros profesionales de la salud –enfermeras o paramédicos–, que vienen a salvar el respeto de las garantías de los pacientes.

RECUADRO 6

La dificultad del enfoque de derechos: el caso del VIH/SIDA en las mujeres gestantes

Desde el año 2001 Chile cuenta con la Ley 19.779, sobre el SIDA, que incluye salvaguardas contra la discriminación en los ámbitos laboral, educacional y asistencial de salud. La ley reconoce que la estigmatización y discriminación acompañan al VIH y al SIDA, porque existe el prejuicio de que vivir con el VIH implica supuestas trasgresiones al orden moral de una cultura. Por ello la ley estipula entre otras cosas el carácter voluntario y la confidencialidad de la prueba, el consentimiento informado y la consejería anterior y posterior al test.

Hasta ahora, gran parte del debate mundial sobre políticas públicas y VIH/SIDA oscila entre el énfasis en la aplicación de una política de salud pública y los derechos individuales. En Chile, esta tensión puede observarse en la relación entre equipo de salud y usuarios: muchas veces la aplicación de la norma –en este caso, la ley del SIDA y sus disposiciones sobre el carácter voluntario de las pruebas– genera resistencia en los equipos de salud, resistencia que tiene que ver con una tradición que no acostumbra a involucrar a las personas en la toma de decisiones.

Entre las prácticas observadas que se contradicen con la ley y sus mandatos, una reciente evaluación sobre la aplicación de la norma de prevención de la transmisión vertical del VIH (UNICEF-CONASIDA, 2008) da cuenta del conflicto que

suscita en los equipos de salud la voluntariedad de la prueba entre mujeres gestantes. Ello se aprecia en algunos de los siguientes relatos emanados del estudio en cuestión:

“A mí me preguntó y me explicó que era más para prevenir a la guagüita, porque se podía tratar estando dentro de la guatita y si le daba el consentimiento.”

(Usuaría)

“A mí me lo hicieron no más, no me dijeron nada, no firmé nada.”

(Usuaría)

“A mí, claro, me dijeron que si yo tenía el virus el bebé podía salir contagiado...”

(Usuaría)

“A mí, nada, que si yo me lo quería hacer no más, pero así como... ¡tienes que hacértelo!”

(Usuaría)

“... pero a nosotros, cuando estuvimos en la capacitación, nos dijeron que toda paciente tenía que tener el VIH y que si lo rechazaba, se le toma el test rápido en la maternidad; la que no lo quiera, la que no firma el consentimiento, se lo toman igual...”

(Matrona)

Así, la citada evaluación muestra el conflicto entre la norma y la práctica que se les presenta a las prestadoras de salud (matronas, generalmente) en torno a la autorización de la usuaria y su libre opción de realizarse el examen, donde entra en juego el dilema del derecho de esa madre como persona versus la protección y el derecho del hijo o hija que está por nacer.

“El consentimiento te da la opción de que la persona te diga no y eso no debiera ser, porque va en contra del beneficio del recién nacido.”

(Matrona)

Las prácticas del personal de salud entran en estas y otras contradicciones, que se asocian a fuertes cargas de estigma, de discriminación y atropellos a los derechos de las personas que viven con el VIH, como da cuenta un estudio sobre mujeres chilenas viviendo con VIH/SIDA (Vivo Positivo, Universidad ARCIS y Flacso Chile, 2004): de cien mujeres entrevistadas que vivían con el VIH, treinta y una habían sido esterilizadas sin consentimiento y bajo presión por parte de los equipos de salud.

No obstante, hay equipos de salud que sí cumplen con la voluntariedad establecida por la ley, acción que produce en la mujer gestante el efecto de reconocerse como persona

capaz de decidir en el ámbito de su salud y de su bebé, como se lee en los siguientes comentarios:

“Yo por lo menos sentía al firmar que era mi responsabilidad; si me salía positivo yo sabía que yo había firmado y dado mi consentimiento.”

“Me preguntaron si quería hacerme un examen de VIH y me lo hice, porque también era voluntario y yo me lo hice. Había que firmar igual, porque era voluntario, así que traté de hacer todo lo mejor que se pudiera.”

“Me dijo si quería saber si tenía SIDA, porque hay muchas mujeres embarazadas que han tenido SIDA y se lo transmiten a la guagüita. Me preguntó si quería saber y me empezó a explicar del VIH, del examen, y lo que podía pasar.”

De acuerdo a lo definido en la ley, y en cumplimiento de la nueva lógica de derechos que sustenta la reforma del sector, la acción del equipo de salud debiera centrarse en la entrega de información oportuna, en el acompañamiento permanente y en el respeto sin presiones de la decisión de los usuarios.

UNFPA y ONUSIDA, Chile



Innovar en la educación: nuevas ideas, viejas maneras

Otra modalidad recurrente de hacer políticas públicas en las últimas décadas ha sido la formulación de programas sociales focalizados en poblaciones determinadas y en servicios sociales específicos. **Esta modalidad no está asociada a cambios en el marco institucional, sino que opera sobre las reglas del juego existentes y presiona al cambio desde el nivel organizacional.**

De especial interés resulta el sector de educación, porque allí se ha desarrollado un conjunto

de innovaciones dirigidas a mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje en términos de equidad y calidad, muchas de las cuales han adoptado esta modalidad de intervención que apunta a cambios organizacionales más que institucionales. Además, se le ha prestado bastante atención al sector educativo en la discusión pública, sobre todo a partir de la movilización estudiantil del año 2006, que aludía a un estancamiento en los resultados y al escaso impacto de las políticas públicas. El Recuadro 7 muestra que la evaluación de la población al respecto es ambivalente.

A pesar de la magnitud del esfuerzo realizado, que incluye un aumento sostenido en el gasto público en el sector (triplicándose entre 1990 y 2007), no se ha logrado avanzar lo suficiente, manteniéndose resultados nacionales que no mejoran en el tiempo (como muestra el Cuadro 12), y también la brecha de calidad entre establecimientos educacionales de diferente nivel socioeconómico (ver Cuadro 13). De acuerdo a las mediciones internacionales, si bien Chile tiene uno de los rendimientos más altos de América Latina (después de Cuba, según datos de la UNESCO), sigue estando bajo el promedio de resultados de países de la OECD a pesar de los avances registrados de acuerdo a la medición PISA 2006.

Diversas han sido las explicaciones sobre la dificultad de mejorar la calidad de la educación chilena. Algunas aluden a la estructura de reglas, incentivos y fiscalización del sistema con financiamiento público, lo que ha sido abordado por una serie de proyectos de ley en los últimos años. También se ha enfatizado la necesidad de modificar las prácticas pedagógicas y las metodologías de enseñanza, nudo crítico de los procesos de cambio educativo. Otras apuntan a las falencias en el sistema descentralizado de administración y las debilidades en la definición de roles y responsabilidades en los distintos niveles.

Se ha cuestionado además el carácter centralista del diseño de las políticas y los programas educacionales, lo que dificulta captar las necesidades reales de cada establecimiento, como también que la comunidad escolar perciba el desafío como algo propio. El Ministerio de Educación (MINEDUC) ha comprendido estas dificultades y ha diseñado nuevos programas orientados a resolver esos problemas. El ámbito estudiado en este capítulo es la Estrategia de Apoyo a Establecimientos Prioritarios, que comenzó en 2006, y se escogió justamente porque es una estrategia de política pública innovadora en este sentido: un intento de presionar por la autogestión de los cambios en las prácticas educativas.

Su principal objetivo es desarrollar procesos y prácticas de mejora organizacional que impacten en los resultados educativos de manera sostenida

en el tiempo, a través de una asesoría externa directa e intensiva por parte de instituciones especializadas (en este caso, universidades u otros centros académicos) a los establecimientos. Cada escuela tiene un plan de trabajo específico a lo largo de tres o cuatro años, elaborado con la institución asesora, con lo cual se trabaja desde la particularidad de cada escuela o liceo, superando la lógica centralista que marcó muchas de las intervenciones de focalización anteriores. Una de las particularidades de esta estrategia es su carácter voluntario y de asesoría, alejándose del formato de intervención obligatoria.

Si bien es muy temprano para evaluar el impacto de esta estrategia sobre los rendimientos y la calidad de la educación en ese grupo de establecimientos, el análisis del proceso de implementación de la primera fase muestra ciertas tensiones y trabas que retardan el cumplimiento de las etapas de trabajo estipuladas, y pueden afectar los resultados del programa. El enfoque de las prácticas que propone este Informe permite describir el conjunto de juegos y coordinaciones entre actores que facilitan o entran en la ejecución de esta política pública.

CUADRO 12
Evolución de los resultados SIMCE 4º básico, promedio nacional

	1999	2002	2005	2006	2007
Lenguaje y comunicación	250	251	255	253	254
Educación matemática	250	247	248	248	246

Fuente: Elaboración propia en base a resultados SIMCE, www.simce.cl.

CUADRO 13
Puntajes del SIMCE, promedio cuartos básicos 2007, por grupo socioeconómico y variación 2007-2006

Grupo socioeconómico	Lenguaje		Matemática	
	Promedio	Variación	Promedio	Variación
Bajo	237	• 2	221	• 1
Medio bajo	237	• 1	226	• -2
Medio	254	• 0	246	• -4
Medio alto	277	• 2	272	• -1
Alto	299	• 3	298	• 1

Nota: El punto (•) indica que no hubo variación significativa del puntaje promedio.

Fuente: www.simce.cl.

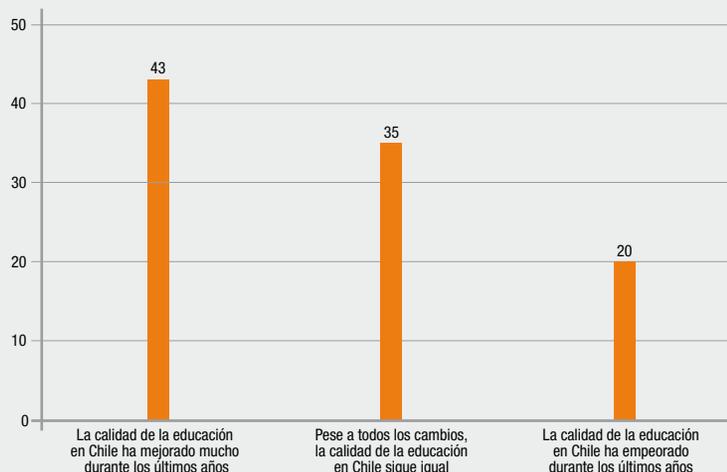
RECUADRO 7

¿Cómo percibe la población los cambios en educación en Chile?

La población en Chile tiene una percepción ambivalente del mejoramiento de la calidad de la educación en los últimos años. Como muestra el Gráfico 8, un 43% piensa que ha mejorado y el resto se divide entre aquellos que piensan que la calidad se mantiene (35%) y una minoría que opina que ha empeorado (20%).

GRÁFICO 8

Percepción sobre la calidad de la educación (porcentaje)

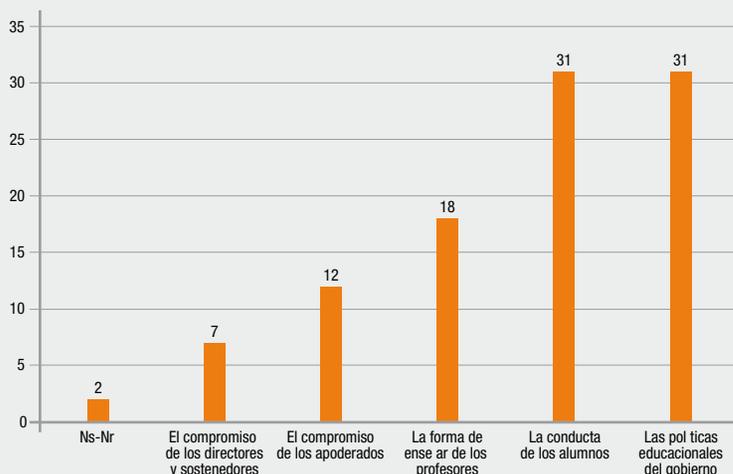


Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2008.

GRÁFICO 9

Ideas para mejorar la educación (porcentaje)

Señale el aspecto más importante que usted cree se debería cambiar para que la educación en Chile mejorara...



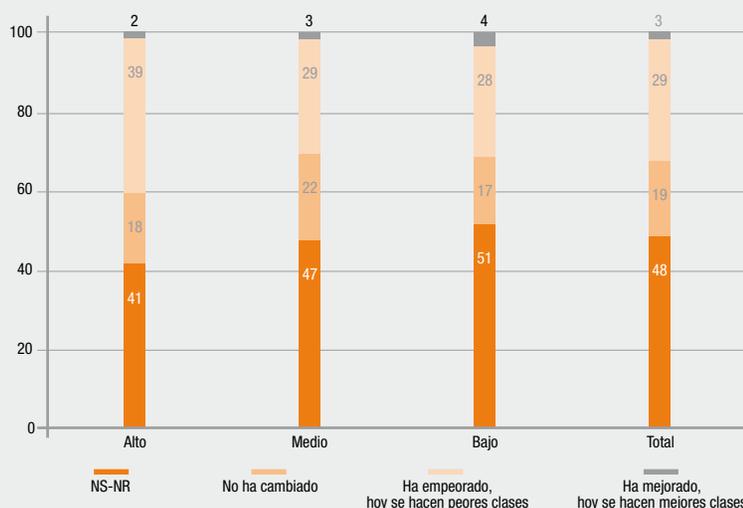
Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2008.

Según los resultados de la Encuesta, la gente está dividida frente a las posibles vías de solución de los problemas de la educación: la mayoría piensa que son las políticas del gobierno, pero un importante grupo señala que es la conducta de los alumnos la que debe cambiar para mejorar los resultados en este ámbito (Gráfico 9). Son pocos los que asumen que la responsabilidad de mejorar la educación recae en los propios gestores: familias, directores y/o profesores. Al preguntarse directamente por la labor de los profesores, la percepción tiende a ser positiva. De acuerdo a la Encuesta de Desarrollo Humano 2008, un 48% estima que los profesores hoy hacen mejores clases. Esa visión tiende a ser más positiva en la población de menor nivel socioeconómico (ver Gráfico 10).

La responsabilidad que los padres o apoderados reconocen asumir frente a la calidad de la educación es alta en promedio, pero se diferencia bastante según el sector socioeconómico. Al preguntar a los actuales apoderados de niños o jóvenes que están en el sistema escolar qué hacen cuando el colegio de sus hijos baja su rendimiento, la mayoría indica que se acerca a informarse sobre las medidas que éste piensa tomar (58%). Sin embargo, esta actitud proactiva es más frecuente en niveles socioeconómicos más altos, en comparación con los que manifiestan no hacer nada al respecto (ver Gráfico 11).

GRÁFICO 10
Percepción de cambios en las maneras de enseñar según grupo socioeconómico (porcentaje)

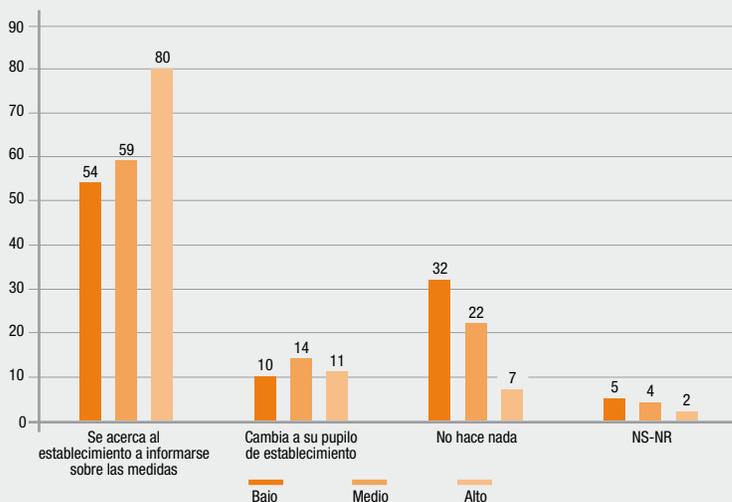
Con respecto a la manera como los profesores enseñan, usted cree que durante los últimos años...



Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2008.

GRÁFICO 11
Actitud ante una baja en la calidad del establecimiento educacional (porcentaje)

Si el establecimiento educacional de su pupilo baja sus puntajes en las pruebas de medición de calidad (como SIMCE, PSU, etc.) ¿Qué hace usted?



Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2008.

Como insumo principal para este análisis se utilizó el estudio de seguimiento al primer año de implementación de la estrategia que realizó el PNUD, en conjunto con la consultora Asesorías para el Desarrollo, por encargo del Ministerio de Educación. El estudio usó una estrategia mixta de recolección de información y análisis, con técnicas cuantitativas y cualitativas. En una primera instancia se hizo un análisis de documentos e informes elaborados por las

instituciones asesoras. Luego se realizaron entrevistas individuales y grupales a actores clave en la estrategia, de una muestra de veinticuatro establecimientos prioritarios, doce en cada nivel de enseñanza (uno por cada institución asesora, de los que comenzaron la asesoría el año 2006). En relación con la fase cuantitativa, se aplicó una encuesta a diversos actores del universo de los establecimientos prioritarios.

¿Cómo se implementa la estrategia de apoyo a establecimientos prioritarios?

LOS TROPIEZOS DEL COMIENZO

La estrategia comenzó en 2006 seleccionando cien escuelas de enseñanza básica, tanto municipales como particulares subvencionadas, que fueron asignadas a un total de doce instituciones asesoras, en cuatro regiones del país (Metropolitana, de Valparaíso, del Bío-Bío y de la Araucanía). En el caso de la enseñanza media, la selección se concentró en 2006 en 47 liceos de las regiones Metropolitana, de Valparaíso y del Bío-Bío, y para el 2007 se consideraron todas las regiones del país seleccionando 74 liceos más. La definición de establecimientos educacionales “prioritarios” tuvo en cuenta su alta vulnerabilidad socioeducativa y resultados de aprendizaje insatisfactorios. A cada institución asesora se le asignó un grupo de establecimientos prioritarios (no más de diez).

El Ministerio de Educación realizó una convocatoria a instituciones interesadas en participar en la estrategia, las cuales debían entregarle planes de trabajo que serían evaluados en relación con los términos de referencia, que incluían áreas de intervención como requisitos básicos que deberían estar presentes en todas las propuestas. De este modo se aseguraría que, a pesar de la heterogeneidad de los trabajos, todos tuvieran en común un conjunto de elementos que han sido documentados por el conocimiento experto

como los ámbitos y procesos que deben mejorarse en los establecimientos escolares para mejorar los rendimientos de manera sostenible. Así, la asesoría debía contemplar el mejoramiento en los ámbitos de gestión y liderazgo, gestión técnico-pedagógica, vinculación y apoyo del sostenedor, y temas relacionados con la convivencia escolar (especialmente en el caso de enseñanza media). El Recuadro 8 muestra las funciones que se esperaba de cada actor participante en la estrategia.

Esta aproximación refleja un aprendizaje en la formulación de política pública al considerar la experiencia del Programa de Escuelas Críticas, una intervención piloto que se realizó entre 2002 y 2005 en la Región Metropolitana. Este programa dejaba en mayor libertad de acción a las instituciones asesoras, con la idea de que probaran distintas aproximaciones al mejoramiento escolar. Sin embargo, el seguimiento de ese programa en su etapa inicial mostró que la escasa estandarización en las asesorías hacía muy difícil comparar los acercamientos y obtener los resultados esperados.

En base a los documentos que las instituciones asesoras le entregaron y a una evaluación de sus capacidades técnicas, el Ministerio de Educación procedió a seleccionar las instituciones más adecuadas para cada establecimiento. El proceso de selección se centró en universidades, pero la

realidad demostró que **había pocos programas académicos en el país preparados para este tipo de trabajo**. Entre las universidades que fueron seleccionadas pocas contaban con experiencia en dar asesoría integral a escuelas o liceos, como esperaba la estrategia. Los equipos profesionales que las universidades conformaron para este propósito tienen fundamentalmente experiencia docente en cursos de perfeccionamiento y capacitación, algunas han investigado en escuelas y liceos, y sólo unas pocas los han asesorado, primando en estos casos la asesoría en temas puntuales.

Como resultado de ello, parte importante de las propuestas fueron calificadas de débiles por la coordinación nacional de la estrategia en cada nivel de enseñanza del MINEDUC, y devuelta a las instituciones con comentarios. En los casos extremos, este proceso interactivo se repitió varias veces, retardando el comienzo

de la asesoría. El proceso derivó en propuestas de trabajo muy apegadas a las especificaciones de los términos de referencia, con poco valor agregado específico de cada institución y muy homogéneas entre sí.

Los criterios de selección de establecimientos prioritarios fueron definidos y operacionalizados por el Ministerio de Educación en el nivel central. El nivel regional participó en la selección a partir de este universo predefinido de establecimientos elegibles. **Este proceso de selección fue lento y los criterios objetivos no pudieron aplicarse plenamente en algunos casos**, lo que llevó a la inclusión de escuelas que tenían mejor rendimiento o menor vulnerabilidad que lo definido originalmente por la estrategia.

El proceso de consulta al sostenedor y a veces al director del establecimiento también fue más lento de lo planificado, y no siempre se logró el

RECUADRO 8

El rol esperado de los actores involucrados en la estrategia

- * **Ministerio de Educación, nivel central:** diseño y financiamiento de la estrategia, criterios de selección de los establecimientos, seguimiento del proceso y aprobación final de los planes de asesoría externa.
- * **Secretaría Regional Ministerial (SEREMI):** equipo técnico encargado en el nivel regional, participa en la selección de los establecimientos y establece el contacto con las instituciones asesoras, informándoles acerca de la modalidad de la asesoría, sus objetivos y las propuestas que deben presentar; luego deben aprobarlas en conjunto con el nivel provincial.
- * **Supervisores en el nivel provincial (DEPROV):** son el nexo entre el Ministerio y el establecimiento educacional; deben evaluar la pertinencia de las propuestas de las instituciones asesoras respecto de los objetivos del MINEDUC, participar en la implementación de la asesoría y establecer un vínculo con los sostenedores de escuelas y liceos.
- * **Sostenedores:** administradores de los recursos económicos del establecimiento, que en el caso de los colegios municipales es el municipio (y su departamento de educación cuando existe) y en el caso de los particulares subvencionados es el dueño (corporación privada o persona natural). Tras la presentación del programa de trabajo, deben facilitar la implementación de los procesos y prácticas sugeridos por las instituciones asesoras, mediante la entrega de recursos humanos y materiales a los establecimientos.
- * **Comunidad escolar:** la asesoría debe incluir trabajo con los directores, jefes de UTP (jefes de unidad técnico-pedagógica, encargados de gestionar tareas pedagógicas y curriculares al interior del establecimiento), administrativos, docentes, alumnos y apoderados.
- * **Institución asesora:** encargada de llevar a cabo un diagnóstico y un plan de asesoría para cada uno de los establecimientos a los que fue adjudicado su apoyo; tanto su plan de trabajo como la implementación están sujetos a la supervisión y aprobación del Ministerio de Educación (en todos sus niveles).

objetivo de hacer partícipes de la decisión a estos actores. A pesar de que el Ministerio programó reuniones para informar de la estrategia a los sostenedores de establecimientos elegibles, y luego reuniones con los sostenedores y directores que habían aceptado participar, hubo casos en que la comunidad de actores escolares no sintió que fuese realmente consultada. En algunas situaciones fue difícil romper con la tradición centralizada y vertical de la administración de servicios sociales, y los sostenedores o directores afirmaron no haber sido invitados sino más bien informados de que serían asesorados por una institución externa. En otras palabras, no sintieron que decidían voluntariamente participar en la estrategia, sino que se les imponía un nuevo programa desde el Ministerio. Cuando ello ocurrió, se suscitaron inmediatamente mayores resistencias iniciales entre la comunidad escolar que sería asesorada.

Una vez seleccionadas y contactadas ambas partes, la institución asesora comenzó la etapa de empalme, en la cual se realizó el diagnóstico de la situación de cada escuela o liceo con miras a elaborar el plan de asesoría, que en la etapa de este estudio recién comenzaba a ejecutarse en la mayoría de las escuelas y algunos de los liceos.

Pese a los retrasos en momentos específicos, la implementación de la estrategia ha avanzado como se programó. Sin embargo, en enseñanza básica se interrumpió en 2008 para la mayoría de las escuelas participantes, por la entrada en vigencia de la ley de subvención preferencial, que también contempla asesorías externas a los establecimientos con mayor necesidad de mejorar, aunque en este caso la decisión ya no corresponde al nivel central del MINEDUC y se traspa al sostenedor, quien debe elegir si sigue trabajando con las instituciones asesoras actuales o busca otras, o ninguna.

EL PROCESO DE ASESORÍA: INTERACCIÓN Y COORDINACIÓN DE LOS ACTORES

La implementación de un programa como éste es compleja, porque entra a operar sin el respaldo de un cambio formal de las reglas del juego y en

un contexto de administración de la educación lleno de dificultades de coordinación, con una definición de roles y responsabilidades históricamente difusa. A pesar de que el MINEDUC mantiene la responsabilidad técnico-pedagógica sobre los establecimientos educacionales con financiamiento público, la administración de éstos es responsabilidad del sostenedor, municipal o privado. Por otra parte, el nexo entre el nivel central del MINEDUC y la escuela es muy débil. El último eslabón de la cadena pública lo encarna el supervisor, cuyo poder de incidencia en las escuelas es exiguo (PNUD, 2004). A ello se suman los conflictos por la ambigüedad de atribuciones entre el nivel central y regional del Ministerio, que a veces constituye un gran obstáculo en la implementación de políticas del sector.

En este contexto, la institución asesora, que es contratada y supervisada por el MINEDUC, tiene que entrar a negociar su estrategia de asesoría organizacional con los sostenedores y demás actores del establecimiento. Esta asesoría no surge entonces de una demanda de los propios actores que serán apoyados.

RECEPCIÓN Y RESISTENCIAS INICIALES

De acuerdo a la encuesta realizada a la comunidad escolar de establecimientos prioritarios, su reacción inicial a la llegada de una institución externa que les entregaría asesoría fue mayoritariamente positiva, aunque con más fuerza en los sostenedores (83%) y directivos (entre 66 y 75%) que en los profesores (57-58%). Esta reacción positiva contrasta con el rechazo a la asesoría externa que en el año 2002 se dio en las “escuelas críticas” de la Región Metropolitana (Asesorías para el Desarrollo y PNUD, 2004).

Esta diferencia puede atribuirse en parte al aprendizaje en el diseño de la política pública, ya que en el seguimiento a la ejecución del Programa de Escuelas Críticas se había informado del impacto estigmatizador que había tenido sobre las escuelas el adjetivo de “críticas”, lo que en un comienzo produjo muchas dificultades y resistencias. Además, el hecho de haber sometido la selección de los establecimientos a consultas en las SEREMI de educación, los DEPROV

y los sostenedores preparó el terreno para una recepción más favorable. Esta experiencia refleja la importancia del seguimiento a la puesta en práctica de las políticas, con el que se acumula conocimiento para mejorar los diseños y prever sus efectos.

Igualmente hubo casos de fuerte resistencia y rechazo inicial a la asesoría, principalmente entre los docentes y en menor medida los directores o jefes de unidad técnico-pedagógica (UTP). **Este tipo de resistencias es relativamente común en el campo de las consultorías, y tiene que ver con la deslegitimación del saber experto que representa la asesoría para quienes la reciben**, en este caso los actores del establecimiento, y especialmente los docentes. Muchos de los profesores que trabajan en escuelas de sectores pobres estiman que las políticas ministeriales son desarrolladas por técnicos que no entienden lo que es trabajar con el tipo de población con la que ellos se relacionan. Esta percepción se extiende a la incorporación de asesores externos, supuestamente expertos, pero que en la práctica no han tenido un acercamiento directo a los procesos de enseñanza en este tipo de escuelas.

Las resistencias se tradujeron en que algunos profesores no admitían necesitar ayuda, oponiéndose fuertemente a la presencia de los asesores en sus salas de clase y boicoteando cualquier tipo de asesoría pedagógica. Entre las tácticas para impedir o entorpecer el trabajo de los asesores se contaron actitudes como retenerlos en el pasillo hablándoles de cualquier cosa, o realizar clases peculiares o extraordinarias, “construyendo un espectáculo para hacer reír, haciendo show (...) para que no se justifique que nosotros estemos ahí”, como afirma un asesor de la Región de La Araucanía.

De esta manera, parte del trabajo inicial en algunos equipos asesores consistió en derribar las barreras y “ganarse” a los docentes para poder aplicar la estrategia de apoyo. Así, en algunas instituciones privilegiaron apoyos a los docentes en temas que los agobiaban y que no formaban parte de la asesoría acordada con el Ministerio,

como la preparación de los portafolios que exige la evaluación docente. En este sentido, y dado que la institución asesora no tiene atribuciones legales que le confieran poder para su acción, fue vital ganarse la confianza y obtener legitimidad de parte de la comunidad escolar.

El equipo asesor tiene que moverse tácticamente en el espacio escolar para avanzar en el sentido que le exige el Ministerio, un agente absolutamente externo a la organización donde se producen las interacciones concretas. En no pocas ocasiones algunas instituciones asesoras tuvieron que ser creativas y flexibles para producir juegos de intercambio que les permitieran entrar a trabajar realmente con la comunidad escolar.

También hubo casos en que el director o el jefe de UTP emergían como mediadores clave para atenuar la resistencia docente, asumiendo un rol de bisagra. El papel de líder al interior de la escuela –uno con visión de gestión pedagógica, con un norte claro para el establecimiento– opera como el mejor complemento en una estrategia de asesoría como ésta. Una buena conducción alivia el trabajo de las instituciones asesoras propiciando un marco favorable y una mejor alineación de las escuelas en torno a un objetivo común.

LA PARTICIPACIÓN Y LA RETROALIMENTACIÓN COMO ELEMENTOS CLAVE

El contrato con el MINEDUC establece que las instituciones asesoras deben elaborar un diagnóstico de la situación que se vive en el establecimiento, para construir un plan de trabajo orientado a solucionar los principales problemas detectados. El diseño del plan de asesoría debe ser convenido con cada escuela, para luego ser aprobado por el Ministerio de Educación.

Desde el punto de vista de los directivos, y en menor grado de los profesores, el diagnóstico se desarrolló de manera participativa. Apoderados y alumnos tuvieron una participación marginal. A pesar de ser requerida en el diseño programático de la estrategia, la participación de los sostenedores también fue poco frecuente, tal como ha ocurrido en la mayor parte de los programas públicos implementados por el MINEDUC en

las últimas décadas. Ello se produjo, en parte, por falta de interés y de capacidad (problemas de recursos humanos disponibles en los municipios) y en parte porque las instituciones no se esforzaron mucho en involucrarlos.

La presentación del diagnóstico a la comunidad escolar se realizó a directivos y profesores, y marginalmente a sostenedores. Sin embargo, pocas instituciones lograron validar efectivamente sus diagnósticos con estos actores, y casi ninguna generó instancias de retroalimentación que dejaran la impresión en los directivos y profesores de que sus sugerencias fueron incorporadas. Esta situación es un hecho crítico ya que **la validación del diagnóstico con la comunidad escolar es clave en la aceptación del equipo de asesoría** por parte de los actores del establecimiento. Así, si bien existen apreciaciones positivas del diagnóstico en algunos casos, es frecuente la disconformidad con el proceso de elaboración.

En muchos de los casos estudiados con mayor profundidad, la institución asesora realiza conversaciones, entrevistas y grupos de discusión con los equipos directivos, así como revisión de evaluaciones anteriores, para elaborar el diagnóstico. Pero al momento de validar el plan de asesoría los espacios de participación de la comunidad escolar disminuyen significativamente, llegando incluso a desaparecer algunas veces, ya sea porque la institución asesora no lo hace o porque a la comunidad escolar no le interesa participar. Ello se refleja en casos en los que el plan de asesoría se presenta a la comunidad cuando ya ha sido enviado al Ministerio, o situaciones en que los docentes no conocen el plan de trabajo que se está implementando. La explicación a menudo tiene que ver con la descoordinación entre los actores del establecimiento escolar y el equipo asesor, los retrasos en la implementación del programa y/o la necesidad del equipo asesor de responder a los requerimientos del Ministerio. Estas descoordinaciones generan reacciones negativas dentro del equipo escolar, que siente que su conocimiento práctico es deslegitimado y poco valorado.

"(La institución asesora) no tiene plan de trabajo; no sabemos quién viene y de qué tema es la próxima reunión; el animador trabaja con la directora y no con nosotros."

(Profesor, enseñanza básica, Región de Bío-Bío)

Por otro lado, el Ministerio de Educación aprueba o rechaza los planes de asesoría de acuerdo a su sintonía y coherencia con los términos de referencia y la estrategia en su conjunto. Cuando considera que no cumple con los requisitos, la institución asesora debe reformular el plan de trabajo. Ello genera programas de asesoría que tienden a alinearse con los enfoques ministeriales y pueden alejarse de la realidad de la escuela o el liceo. **Emerge entonces cierta contradicción en los roles y atribuciones de los actores, porque la institución asesora, que tiene como objetivo apoyar a una organización escolar en un proceso de cambio, termina por rendir cuentas y responder a un agente externo a la organización, cuyo enfoque no está necesariamente alineado con el establecimiento.**

"El Ministerio de Educación no aceptó el proyecto. Lo que pasa es que ellos nos pedían hacer muchas más acciones de las que a nuestro juicio es posible hacer."

(Profesional institución asesora, enseñanza básica, Región Metropolitana)

La combinación de ambos factores –baja participación de la comunidad escolar y aprobación o desaprobación por parte del Ministerio–, sumada a la poca experiencia de algunas instituciones asesoras en este tipo de trabajo, tuvo como resultado generalizado la elaboración de planes "tipo", es decir, programas de asesoría que no captan la particularidad de cada establecimiento educacional; redactados en términos generales, en algunos casos incluso llegaron a homologar planes de establecimientos distintos.

"Cuando llegó aquí el plan de mejoramiento de ellos, me lo entregaron y venía el nombre de otra escuela. Y me encontré con dos planes. Lo único que cambiaba era el nombre de las escuelas, pero eran los mismos."

(Director, enseñanza básica, Región de Valparaíso)

La poca especificidad de los planes de asesoría crea dificultades para adaptarse a los recursos que tiene cada liceo o escuela y trabajar de la manera más adecuada según los problemas de cada cual. Un ejemplo es la dificultad de algunos equipos asesores para compatibilizar las horas pedagógicas y de labores administrativas de los docentes con su participación en talleres y capacitaciones. En algunos casos, ello crea una sensación de sobrecarga de trabajo y escasez de tiempo en los directores y jefes de UTP, como también el que las actividades se desarrollen en horarios que no corresponden a la jornada laboral de los profesores, como un sábado por la mañana o quedarse después del trabajo un día de la semana.

En la etapa de implementación del plan también se observó entre el equipo asesor y el personal del establecimiento (especialmente el cuerpo docente) un modo de relacionarse más bien vertical, con pocos espacios de retroalimentación y participación. Ejemplo de ello es una situación descrita en la cual los asesores asisten a las clases, toman apuntes y luego se guardan sus observaciones, sin hacerles comentarios a los docentes, lo que resulta en un equipo escolar que se siente observado, evaluado y supervisado más que asesorado.

"... es como una especie de fantasma que está dentro de la sala de clases; no sabemos si está para acompañarnos o para atormentarnos."

(Profesor, enseñanza básica, Región de Valparaíso)

"... traía mentalidad de supervisora más que asesora."

(Profesor, enseñanza media, Región Metropolitana)

En estos casos, nuevamente faltan espacios de retroalimentación en los cuales los asesores reflexionen en conjunto con los profesores acerca de las dificultades de éstos para realizar sus clases, y de los cambios que podrían facilitarles la enseñanza, ajustándola a las necesidades de los alumnos.

Cuando hay problemas en la coordinación y comunicación entre los involucrados, con



bajas tasas de participación de la comunidad escolar, no se alcanza un sentido general común de la asesoría al interior de los establecimientos educacionales. Los actores escolares entonces no se identifican o incluso desconocen el rumbo que sigue la estrategia y las actividades que se realizarán, y además pueden sentir amenazado su papel de educadores. Por lo tanto, surge una dificultad para reconocer la necesidad de la asesoría y la responsabilidad que le cabe a cada actor en este escenario, lo que produce resistencias importantes e incluso un boicot de la asesoría al interior de la organización.

UNA ASESORÍA PLANIFICADA PERO FLEXIBLE

La mayor parte de las instituciones asesoras organizaron su trabajo en una de dos modalidades principales. En la primera, cada establecimiento cuenta con un equipo fijo de asesores (que asiste a los colegios según las actividades programadas y trabaja con aquellos actores que le corresponden, por ejemplo profesores de matemáticas) y hay especialistas que rotan según los problemas específicos que enfrente cada colegio. Todos ellos operan bajo la guía de un coordinador de proyecto con poca visibilidad en las escuelas. En la segunda modalidad, existe un coordinador por cada colegio asesorado, y un equipo de asesores que va rotando por los distintos colegios asistidos según las necesidades. Aquí la presencia del coordinador en el liceo o escuela es semanal y su función es organizar y generar las condiciones institucionales para que el resto de los asesores desarrolle su trabajo. En ambas modalidades la visita del equipo asesor en pleno a

un establecimiento constituye un hecho aislado: prima la visita individual, que fija el coordinador o cada asesor con el o los docentes con los que debe trabajar.

Disponer de un coordinador en cada liceo que organiza y coordina el trabajo, y es la persona oficial de contacto, constituye la modalidad de organización más fluida y transparente desde la perspectiva de la comunidad escolar. Existe un interlocutor oficial que tiene presencia regular y es conocido en el colegio, lo que lleva a mantener los roles y las responsabilidades más claros a lo largo del proceso. Otra acción bien recibida y valorada es la presencia de un fichero o pizarra visible en las oficinas administrativas o la sala de profesores, donde se registran las visitas y actividades del semestre, con fecha, hora y participantes. **En aquellos establecimientos cuyos asesores socializan correctamente la planificación de las actividades, el trabajo adquiere niveles más altos de sistematicidad y constancia.** Además, permite al equipo escolar controlar y reclamar mejor lo acordado con el equipo asesor.

Por el contrario, cuando la presencia del equipo asesor es irregular, no hay un calendario de trabajo o éste no se comunica a la comunidad escolar, surgen descoordinaciones y se crispan las relaciones. Igualmente, cuando se observa alta rotación del personal asesor, sin comunicación al equipo escolar y sin el traspaso adecuado de información a los nuevos profesionales, se produce discontinuidad en la relación y se rompen los vínculos de confianza. Si esta situación es muy acentuada, la resistencia y la desconfianza iniciales reemergen.

Pero, así como la estabilidad en la interlocución es importante, la institución asesora también tiene que ser capaz de adaptar o incluso cambiar sus equipos cuando las capacidades no son las adecuadas. Hubo casos en que la comunidad escolar percibió dichos reemplazos como un progreso en la asesoría, al considerar que los nuevos profesionales estaban mejor capacitados.

La flexibilidad del plan también se juega en otras circunstancias. El cambio de director o

del jefe de UTP en algunos colegios, las restricciones de tiempo de directivos y docentes, o las demandas del colegio a la institución asesora para que entregue apoyo en áreas o temas que son urgentes para ellos (preparación para la evaluación docente, demandas de planes de mejora desde el sostenedor, elaboración de proyecto de jornada escolar completa), presionan a la institución a ir adaptando su plan de asesoría en el camino. La disposición a responder a estas demandas fue clave para reducir la resistencia a la asesoría y contribuir a legitimar la institución asesora, y no atrasó significativamente la implementación del programa. Es decir, **es importante que la institución asesora tenga la capacidad de flexibilizar su plan original para atender a las necesidades y dinámicas emergentes de la asesoría.**

ROLES Y ATRIBUCIONES DIFUSOS

El diseño del programa definió roles y funciones generales para los agentes involucrados en la estrategia (ver Recuadro 8), con una cuota importante de ambigüedad y/o una comunicación insuficiente de los mismos a cada agente. En la propia dinámica del proceso, cada uno entendió y concretó su rol y funciones a su manera. Por lo demás, la definición de roles y responsabilidades no incluyó normas sobre quién es responsable de qué frente a quién, cuál es la responsabilidad de la institución asesora en los resultados que obtiene en la escuela o liceo, y cuál la de la comunidad escolar y del sostenedor.

En el caso del nivel regional y provincial del MINEDUC, algunos supervisores adoptaron un rol administrativo y burocrático, cumpliendo formalmente con los oficios y tareas encomendados, mientras que otros se involucraron activamente, al extremo de definirse, en un caso, como “contraparte técnica” de la institución asesora.

“... (había) poca claridad hacia nosotros los supervisores con respecto a cuál era el rol que nosotros íbamos a cumplir allí, o sea, nunca lo tuvimos claro, nunca se nos dijo ésta es la parte Ministerio y esto es lo que debieran cautelar.”

(Supervisor, Región Metropolitana)

Específicamente en la Región Metropolitana, se les pidió a los supervisores que se retiraran de los establecimientos que acompañaban antes de la asesoría. En este tipo de situaciones se mezcló el interés por aliviar la carga laboral de los supervisores con conflictos de poder preexistentes entre el nivel central y el regional del MINEDUC. En las demás regiones, aun cuando no se trata de un retiro formal, el supervisor resulta ser un actor más bien ausente. Esa ausencia fue resentida por algunas instituciones asesoras, debido al conocimiento que tienen los supervisores de la realidad que se vive en los establecimientos educacionales.

"Lo que sí lamentamos es que los supervisores se hayan retirado de los liceos. Consideramos que son un actor relevante al momento de tomar decisiones y apoyarnos en las gestiones que nosotros realizamos. Fue un error quitar a los supervisores de los colegios."

(Profesional institución asesora, enseñanza media, Región Metropolitana)

Este proceso de retiro de los supervisores genera un sentimiento de amenaza de reemplazo que se traduce en actitudes de resistencia, rechazo y hostilidad de parte de algunos supervisores frente a las instituciones asesoras.

En los casos en que se comunicó mejor el sentido del programa y el rol de los supervisores, éstos adoptaron una postura de colaboración y muchas veces entregaron a las instituciones asesoras los diagnósticos que ellos habían elaborado. De esta manera se crea una relación más cercana y la asesoría se ajusta con mayor facilidad a la realidad del establecimiento, aumentando su efectividad. Existe en estos casos un reconocimiento del valor del otro en su propia especificidad, y mecanismos de colaboración que hacen posible el intercambio.

"Yo valoro la estrategia en cuanto hay establecimientos que efectivamente requieren un apoyo más global que lo que le puede entregar la supervisión (...) necesita un profesional que evidentemente un supervisor no maneja, o sea, si bien puede tener ciertos

conocimientos, no puede ser experto en matemáticas, lenguaje, en gestión."

(Supervisora, Región Metropolitana)

Respecto del sostenedor, el diseño contemplaba explícitamente que éste asumiera un rol más activo que el observado. Se esperaba que colaborara aportando los recursos humanos, financieros y materiales para que la asesoría se desarrollara como debía, y que apoyara a la institución asesora en el establecimiento educacional. Sin embargo, en muchos casos los sostenedores aparecen como personajes con poca presencia en el lugar, escasa comunicación con la institución asesora y baja participación en las actividades contempladas en el programa de trabajo. Su identidad histórica y su escasa legitimidad técnica los llevan a mantener sus prácticas habituales, dedicándose principalmente a los aspectos administrativos e involucrándose poco en temas educacionales y programas ministeriales, a pesar de ser los encargados de todo el establecimiento.

"Frente a los compromisos administrativos, de firmar un papel, darle más horas, preocuparse por los profesores, ellos se han portado súper bien. Pero cuando pasa como a responsabilizarse del tema educativo, no."

(Profesional institución asesora, enseñanza básica, Región de Valparaíso)

La frecuencia de contacto de la institución asesora con el sostenedor es baja. En 2006, el 67% de los sostenedores tuvo apenas uno o dos contactos con la institución, y en 2007 la situación no fue mejor (Asesorías para el desarrollo, MINEDUC y PNUD, 2008). El 78% de los sostenedores menciona como motivo del contacto la entrega de información sobre el trabajo de asesoría y sólo el 39% señala que el propósito era involucrarlo en el diagnóstico del establecimiento y la definición del plan de asesoría. Con porcentajes inferiores a 15% aparecen como motivos solicitar recursos, asesorarlo a él e involucrarlo en el seguimiento del plan. Al preguntar al sostenedor cuán informado se sentía sobre el trabajo de la asesoría en sus establecimientos, sólo el 26% manifestó sentirse

bien informado. En algunas ocasiones, tras un año de trabajo las instituciones asesoras aún no se han reunido con el sostenedor correspondiente, por lo que éstos desconocen los procesos que se están desarrollando al interior de las escuelas o liceos que administran.

"Hoy no tienen idea de lo que está pasando en los establecimientos."

(Funcionario Departamento Provincial, Región de Bío-Bío)

"A lo mejor es culpa mía también, como sostenedora, porque los dejé hacer... Pero como vi que la Provincial también se retiraba ante la llegada de los expertos, pensé: ¡menos me voy a meter yo!... A menos que me soliciten."

(Sostenedor, enseñanza media)

Estos casos desencadenaron situaciones de descoordinación –choques entre las actividades planeadas por la asesoría y aquellas programadas por el sostenedor– y también problemas de tipo administrativo.

Finalmente, como se ha dicho, **las instituciones asesoras también se enfrentan a una difusa definición de atribuciones y de responsabilidades**. En última instancia deben dar cuenta al Ministerio, pero es en el establecimiento escolar donde tienen que actuar y manejarse con las estructuras de poder y de resistencia con que se encuentren. Desde la perspectiva de las instituciones asesoras, su relación con el Ministerio tiene un carácter eminentemente informativo y de control. Existe malestar con los trámites excesivos, "el papeleo", el retraso en los pagos y la ausencia de una retroalimentación oportuna, efectiva y formativa de los informes solicitados. Las instituciones asesoras resienten la inexistencia de iniciativas para evaluar su propio trabajo conjuntamente, para así identificar buenas y malas prácticas en función de las características de los establecimientos.

LAS EXPECTATIVAS SON CLAVE PARA IMPULSAR UNA REFLEXIÓN DE LA PROPIA PRÁCTICA

En una mirada inicial, entregada por los resultados de la encuesta, los actores de la comunidad escolar parecieran tener expectativas positivas

ante los resultados de la asesoría. Sin embargo, cuando se indaga sobre las expectativas con mayor profundidad, la evidencia encontrada en los estudios realizados muestra que sólo una minoría de establecimientos prioritarios actuales tiene altas expectativas en que el apoyo de la estrategia les permitirá elevar consistentemente sus competencias y resultados. **Ese pequeño grupo "optimista" está compuesto por colegios que tienden a ser más proactivos, mostrar menor resistencia frente a la asesoría externa, y percibir que ya durante el primer año de trabajo aquélla ha sido un aporte provechoso que les ha permitido avanzar**. En esos casos suele haber ya equipos dentro del establecimiento que han comenzado un proceso de reconocimiento y reflexión crítica sobre cómo autogestionar sus prácticas educativas para mejorar sus resultados.

Hay un segundo grupo de establecimientos donde se piensa que esta mejora no ocurrirá. Resultan ser colegios en los que aún no se observan avances en el trabajo de la asesoría, y que tienden a considerar que sus problemas van más allá de las posibilidades de apoyo técnico (e incluso más allá del propio establecimiento: familias, entorno comunitario, sostenedor, MINEDUC). Hay una cierta inercia en el modo de abordar el problema educacional en muchos de ellos: el cuerpo docente y directivo tiende a externalizar la culpa de los malos resultados, lo que dificulta la responsabilización y por lo tanto la reflexión sobre posibles mejoras en la propia práctica. Las resistencias se mantienen o sencillamente se adopta una actitud pasiva respecto de las siguientes etapas de la estrategia.

En este grupo de establecimientos también está presente un factor que hace referencia a la historia y experiencias previas con otros programas ministeriales. En algunos casos, la resistencia de los docentes no responde solamente a un asunto de poder e intereses corporativos, sino también al fenómeno de la "desesperanza aprendida", una falta de motivación y expectativas positivas que se originan en un largo historial de intervenciones fallidas. Muchos de los actores entrevistados piensan que esta estrategia de apoyo será un programa más del Ministerio,

el que, de acuerdo a su experiencia, no tendría efecto alguno en los resultados educacionales o las prácticas pedagógicas.

“Lo que pasa es que de repente uno se cansa, ¿te das cuenta? (...) A mí me dio lo mismo, porque... te digo, me dio lo mismo porque nosotros somos focalizados hace hartazos años, entonces le cambiaron el apellido no más. Es lo mismo.”

(Profesor, enseñanza media, Región Metropolitana)

“Es una escuela que tiene mucha historia de programas que empiezan y se retiran (...) en ese sentido, es una escuela muy dañada, le cuesta creer en una institución.”

(Profesional institución asesora, enseñanza básica, Región de Bío-Bío)

A su vez, se observan establecimientos donde predominan expectativas inciertas o contradictorias. Esto responde especialmente al cambio que introdujo la aprobación de la ley de subvención educacional preferencial para los colegios de enseñanza básica. En el momento del estudio, se temía que esta ley interrumpiera la estrategia tal como venía implementándose hasta la fecha. A veces la incertidumbre también se vincula con la proximidad de la jubilación de muchos de los directores y jefes de UTP de los establecimientos prioritarios, pues se cree que en el momento de su retiro el trabajo realizado se perderá y se deberá comenzar desde cero con quien lo reemplace. **La falta de certeza impide adoptar el sentido de largo plazo necesario para coordinar las acciones tendientes al cambio.**

Factores que dificultan o facilitan el proceso de cambio

El objetivo principal de la estrategia de asesoría a establecimientos prioritarios es lograr que aquellos que presentan dificultades de rendimiento y atienden a población en situación de pobreza logren organizarse y reflexionar sobre sus propias prácticas, para llegar en forma autónoma a la formulación de un plan de autogestión que los saque adelante. La descripción de la implementación del programa ha mostrado que, aun partiendo desde las prácticas, el proceso de cambio está lleno de dificultades y que se tiene que dar una serie de condiciones facilitadoras, condiciones que no se pueden dar por supuestas sino que requieren ser trabajadas y orientadas.

En varios establecimientos es notoria la dificultad de un programa como éste para remover juegos de identidad arraigados en el ámbito educacional, donde **las imágenes recíprocas no se alteran, y los actores involucrados están llenos de desconfianza y temor a ser desbancados de su rol.** Mientras algunos piensan que serán reemplazados y que perderán su trabajo, otros consideran que este apoyo y la crítica que

necesariamente lo acompaña implican una deslegitimación de su papel y su labor; se sienten cuestionados en su capacidad profesional.

“A nadie le gusta que se le vengán a meter, porque se supone que tú estudiaste y que te las sabes todas.”

(Profesor, enseñanza básica, Región de Bío-Bío)

A esto se agrega la tendencia a externalizar la culpa atribuyéndose la responsabilidad a aspectos tales como la complejidad y vulnerabilidad del entorno, familias ausentes y con bajo nivel educacional, y alumnos complicados.

“... vaya y conozca al alumnado y desde ahí parte para adelante (...) cada cual hace lo mejor que puede con su labor.”

(Profesor, enseñanza básica, Región Metropolitana)

En ese sentido, hay un grupo de actores de la comunidad escolar al que le cuesta reconocer la necesidad de modificar sus prácticas de enseñanza, porque no percibe al establecimiento como

una entidad capaz de incidir sobre los logros de sus alumnos, y entonces no constituye un proyecto pedagógico de largo plazo. Sumado a ello, **cuestionan el conocimiento y la capacidad de una asesoría externa, que viene del mundo académico, desestimando la utilidad y pertinencia de sus programas porque no cuentan con el conocimiento práctico de educar en pobreza.**

Esta desconfianza se ve reforzada en aquellas situaciones en que la asesoría adopta un modelo de acercamiento vertical y centralista, como han sido muchos de los programas públicos que han llegado en el pasado a este tipo de establecimientos educacionales. Ese modelo de acercamiento le da poca cabida a la participación real y a la validación del conocimiento adquirido en el nivel organizacional, generando mayores resistencias de parte de la comunidad escolar. Además, en estas situaciones se refuerza la desesperanza aprendida, esto es, las expectativas pesimistas frente a una política pública que se percibe como una más entre muchos intentos similares.

La poca claridad y el conflicto histórico en la definición de roles entre los distintos niveles ministeriales, el sostenedor y los establecimientos reprodujo atribuciones y definiciones ambiguas para esta estrategia en particular, donde cada actor termina actuando según sus propias estrategias de poder e interés, ahondando en las desconfianzas y contradicciones antes que en la búsqueda de complementariedad. En este sentido, faltaron atribuciones y mecanismos de exigibilidad que dejaran claras las responsabilidades de cada cual.

El que lleva el control sobre las atribuciones y responsabilidades de las instituciones asesoras termina siendo el Ministerio. Sin embargo, dicho control no es suficiente en la medida en que no hay claridad de roles: no se sabe quién rinde cuentas a quién y sobre qué. No existen medios para que la institución asesora fiscalice formalmente a la escuela, como tampoco para exigirle al establecimiento el correcto cumplimiento del plan de asesoría. Tampoco el establecimiento toma acciones concretas y formales

en aquellos casos en que las reuniones pactadas no se realizan por inasistencia de los asesores, o cuando directamente no tienen asesores en alguna de las áreas de trabajo. El Ministerio, en su nivel central, es un agente totalmente ajeno a las interacciones organizacionales. Asociado a lo anterior, se observan comprensiones disímiles del sentido de la estrategia y sus instrumentos, porque muchas veces los juegos de información han sido débiles o se han distorsionado.

El programa tampoco transmite incentivos claros para realizar las acciones estipuladas por la estrategia, tanto en forma de premiaciones como de sanciones. En el caso del equipo escolar, se tiene una situación en la cual aumenta la carga laboral mientras que la remuneración y sus otras funciones permanecen estables. A su vez, no existen medidas para que puedan sancionar los incumplimientos de las instituciones asesoras; tanto así que el nivel central del MINEDUC ni siquiera cuenta con la información ni los mecanismos necesarios para enterarse de posibles incumplimientos.

El proceso tampoco ha sido dotado de todos los recursos que serían necesarios para ejecutar un tipo de asesoría como la que muchos de estos colegios necesitan. Aquí se puede observar una cultura de austeridad del sector público en la que se trabaja con pocos recursos, lo que muchas veces afecta las prácticas de implementación de las políticas e incluso puede distorsionar los objetivos o intenciones originales del programa.

El seguimiento de la estrategia revela que hay escuelas y liceos que no cumplen con un piso mínimo de funcionamiento para hacer viable la asesoría. Las situaciones que ejemplifican estos casos en que los problemas trascienden las posibilidades de acción de un equipo de asesores son diversas: escuelas y liceos que no se encuentran normalizados, donde ni directivos ni docentes ni administrativos ni alumnos cumplen normas y reglas básicas; otros que carecen de liderazgo directivo; otros donde las luchas de poder y los conflictos agudos obstaculizan cualquier intento de trabajo en equipo. **Esta falta de recursos refleja también las propias inercias que aca-**

rea el sector público en la definición de los procesos de implementación de políticas, lo que, unido a un mercado de asistencia técnica en educación muy restringido y escaso, lo llevó a operar con instituciones con muy poca experiencia en este tipo de trabajo.

Todos estos problemas de implementación reflejan en parte la dificultad de llevar a cabo políticas públicas innovadoras con los mismos actores que han venido trabajando en el ámbito educativo desde hace años.

A pesar de esta debilidad institucional, se observaron casos en los que el proceso parece encaminarse de la manera esperada. Uno de los factores esenciales para impulsar un proceso de cambio en el nivel organizacional es el establecimiento de mecanismos de gobernanza (autoridad legitimada, instancias de canalización del conflicto, mecanismos de coordinación) en la propia interacción, aunque el diseño de la estrategia no los contenga. Ello ocurre cuando el equipo asesor logra conectarse de modo más fluido con el equipo escolar, habitualmente después de haberse establecido lazos de confianza entre el equipo asesor y un líder de la comunidad escolar que asume un papel de bisagra, y así se logra establecer en conjunto mecanismos válidos de

coordinación. Por lo mismo fue facilitador que los asesores tuvieran una cara visible y estable dentro del colegio o liceo, que se crearan mecanismos de transmisión del sentido de la estrategia y de las actividades planificadas, y que hubiese participación y validación del conocimiento práctico acumulado en el establecimiento.

Todos esos factores contribuyen a la legitimación recíproca necesaria para asentar los procesos de coordinación, la autoridad y un sentido para el trabajo conjunto. El plan de asesoría debe integrarse en la realidad y dirigirse a las necesidades específicas del establecimiento. Nadie mejor que los propios actores escolares para conocer su realidad; y son ellos mismos los que deben gestionar el cambio. Este tipo de coordinación es más fácil que se dé en aquellos colegios donde ya había un equipo o algunos actores que habían incorporado la idea de reflexionar sobre sus propias prácticas como algo necesario y válido. Pero la generación de confianzas e imágenes recíprocas que legitiman el saber del otro es fundamental para avanzar. Al tener claridad sobre el sentido del trabajo, el beneficio que significa para el establecimiento y la responsabilidad que le cabe a cada uno en el proceso, la estrategia se transforma en un proyecto colectivo y deja de ser una imposición externa escasamente legitimada.

Conclusiones

La observación de dos prácticas en los ámbitos públicos de la salud y la educación ha permitido mostrar tanto los juegos que ocurren en esos espacios como las características de los entornos institucionales y de la subjetividad de los actores que favorecen la aparición de esos juegos. Una política o un programa que afecta a relaciones sociales no puede prever en su diseño todas las circunstancias que determinarán finalmente los procesos que se llevarán a cabo y los resultados que se alcanzarán. No existe una fórmula técnica que convierta automática y mecánicamente los insumos e intenciones en realizaciones efectivas.

Lo que existe en la realidad, junto a los diseños e incentivos de las políticas públicas, son actores y prácticas que transforman la realidad dentro de ciertos entornos que sirven de marco a sus acciones.

Aun cuando, como se vio en el análisis precedente, es la interacción de los distintos factores del entorno y de las prácticas la que produce los resultados observados, para efectos de la exposición de estas conclusiones se resaltará en primer lugar el rol del entorno que enmarca las prácticas de los actores. En este plano se advierten algunos

problemas. Uno de ellos radica en la definición u operación de los mecanismos de exigibilidad. Unas veces el propio diseño no los establece; otras, los dispositivos diseñados no funcionan de acuerdo a lo esperado. Un factor relevante en este problema es la disponibilidad o ausencia de información.

Por ejemplo, ante la imposibilidad de establecer un flujo de información respecto a lo que ocurre en terreno con el proceso de asesoría a establecimientos prioritarios, el monitoreo debe realizarse a través de informes escritos que son un pobre sustituto de esa información. Esta forma de monitoreo tiene la dificultad adicional de que requieren estandarizar las intervenciones, de modo de hacer posible monitorearlas, con lo que se arriesga la adaptación a la realidad de cada establecimiento. Otro ejemplo de problema de información es que, aun cuando en el programa AUGE se consideraron mecanismos de exigibilidad en el diseño, éstos no operaron como estaba previsto. Los protocolos y las garantías establecieron indicadores mensurables y verificables. Sin embargo, el sistema de información (SIGGES) diseñado para que la información fluya hasta la Superintendencia de Salud —organismo responsable de la fiscalización y de hacer exigible el cumplimiento de las garantías—, no funcionó como se esperaba. Así, dados los recursos y atribuciones con que cuenta, la falta de información parece constituir una dificultad para que la Superintendencia de Salud pueda cumplir cabalmente con su rol.

Otra forma de hacer exigible lo estipulado, utilizada por diferentes políticas y programas, es empoderar a los usuarios de los servicios públicos, transformándolos en una fuente de control y de presión por calidad o cumplimiento de garantías. Sin embargo, este cambio de beneficiarios ya sea a titulares de derechos (en el caso del AUGE) o a clientes de una consultoría (en el caso de educación) requiere crucialmente de canales de comunicación que transmitan la información para que ésta pueda ser procesada adecuadamente por los usuarios. A pesar de que el AUGE contempla como elemento central el traspaso de información sobre derechos a los

usuarios del sistema y obliga por ley al centro médico a notificar al paciente de estos derechos, esto a veces no ocurre. Los otros medios de comunicación de las garantías de salud también presentan limitaciones. Asimismo, en el programa de establecimientos prioritarios hubo problemas de transmisión del sentido de la estrategia hacia la comunidad escolar y del rol que ésta debía cumplir frente a la institución asesora.

Otro de los problemas provenientes del entorno de la política pública en Chile es la arraigada cultura estatal centralista y vertical. A pesar de los intentos por modificarla, como son las políticas observadas en esta parte del Informe, ella revela una inercia y resistencia a nivel de prácticas. Así, hubo casos de establecimientos asesorados en que los actores del nivel regional del MINEDUC o de los establecimientos educacionales no se sintieron invitados a participar, sino que percibieron la asesoría como una imposición desde el nivel central. Del mismo modo, hubo casos en que el equipo escolar se sintió subvalorado y poco reconocido por equipos asesores que no les dieron suficiente espacio de participación y no validaron los procesos de diagnóstico y planes de asesoría con ellos. En la inercia de la cultura centralista y jerárquica influye el hecho de que quienes eran actores centrales en las prácticas previas del sector son a veces los mismos encargados de llevar a cabo su transformación.

Muchos de los actores que participan en el actual cambio de prácticas en salud y educación poseen una fuerte identidad profesional heredada de la larga tradición de sus profesiones. Los docentes que trabajan en sectores de pobreza y los equipos de salud valorizan tanto su conocimiento experto como su conocimiento práctico. Además, estas identidades y esos conocimientos han tendido históricamente a organizarse como fuentes de posiciones jerárquicamente muy desiguales, especialmente respecto de los usuarios de los servicios. Las políticas analizadas han impactado sobre estas jerarquías y esos poderes tradicionales. Tanto los protocolos del AUGE como la asesoría educacional externa pueden percibirse como cuestionando el conocimiento práctico de los profesionales que ejecutan las

acciones. Tanto los protocolos como el empoderamiento de los usuarios generan una mayor horizontalidad en la atención de salud. No es de extrañar entonces que surjan los juegos de identidad observados en la práctica.

También en el nivel de las organizaciones y de los actores que participan en las prácticas, puede observarse en algunos casos ausencia o debilidad de los mecanismos de gobernanza, específicamente en aquello que se refiere a instancias de coordinación o la definición de autoridad, responsabilidad y atribuciones de los distintos actores. Estos mecanismos contribuyen a que las acciones tengan un grado de coordinación acorde con los fines de la política pública. De esta manera aumentan la probabilidad de que los resultados esperados se concreten. En el caso de los establecimientos prioritarios no se observaron mecanismos que obliguen al equipo escolar a participar o cumplir su parte del plan de asesoría, ya que el Ministerio de Educación no tiene una línea de autoridad definida hacia el equipo escolar o hacia el sostenedor. La falta de precisión de roles y atribuciones, o la poca claridad de las comunicaciones, llevó a que supervisores, sostenedores y equipos directivos orientaran sus acciones según principios e intereses muy diversos y, a veces, incluso contradictorios. Eso marca sus formas de involucramiento en las actividades del programa, desde la renuencia hasta actitudes muy proactivas para aprovechar el plan de asesoría.

Las debilidades o incoherencias de los factores institucionales que definen el entorno de las prácticas empujan a los actores a desarrollar estrategias adaptativas o a aprovechar tácticamente las indefiniciones. Algunos actores se adaptan y “parchan” los vacíos; otros terminan haciendo más de lo que el diseño les atribuye con el fin de “salvar” el sistema, como es el caso del personal de salud de rango intermedio en muchos hospitales públicos. En otros casos, los liderazgos y carismas personales proveen marcos de orientación y de coordinación que suplen las carencias del sistema formal. Así, por ejemplo, el liderazgo de miembros del equipo directivo de algunos establecimientos prioritarios permite

establecer instancias de coordinación que facilitan el desarrollo y cabal aprovechamiento de las actividades de la asesoría.

Se pudo observar también que en aquellos casos donde se imponen nuevas responsabilidades a algunos actores, pero esta definición no se acompaña de incentivos que motiven a asumirlas, los demás participantes de la práctica pueden rehuir el exigir esas responsabilidades. En algunos casos observados, médicos y profesores deben tomar nuevas responsabilidades sin que se les ofrezcan incentivos monetarios o recompensas de otro tipo por ello. Esto dificulta que otros actores –otros miembros de los equipos de salud y los asesores externos– se sientan cómodos para exigir el cumplimiento de esas nuevas responsabilidades. Es importante destacar que el tipo de incentivos que recibe una función no afecta sólo a su ejecutor directo, sino que orienta también a aquellos que ejercen roles complementarios.

Lo anterior alude a ciertos rasgos comunes en el diseño institucional de incentivos. Éstos tienden a dirigirse a las organizaciones como un todo y no tienen una traducción específica hacia los encargados de implementar los cambios. En el caso del programa AUGE, los equipos de salud no perciben incentivos o castigos monetarios por los resultados de sus gestiones, que en cambio tienen efecto sobre la situación financiera de los hospitales. Por supuesto, los incentivos monetarios a los actores no siempre son una buena estrategia, pero es difícil comprometer la motivación de los agentes que deben desarrollar el cambio sin algún tipo de incentivos.

Las diferentes configuraciones de factores institucionales, como los recién señalados, condicionan el tipo de juegos prácticos que pueden desplegarse pero no los determinan. Dentro de ese marco hay muchas acciones posibles y ello depende de los factores subjetivos e inerciales en juego. Entre éstos se puede mencionar la no apropiación del sentido de la política o programa por parte de los participantes. A veces esto es un efecto de las estrategias de comunicación, y otras, de las identidades tradicionales de los participantes; la mayor parte de las veces es el

efecto combinado de ambos: las cosas se comunican débilmente y las identidades reales son refractarias a lo comunicado. También influyen la falta de legitimidad otorgada por unos actores de la práctica hacia los otros, la desconfianza y la desesperanza aprendida que sigue a experiencias anteriores fallidas.

A pesar de que en el contexto de las instituciones y subjetividades que enmarcan las prácticas estudiadas surgen muchos juegos de actores que tienden a ser un obstáculo en la realización de las oportunidades representadas por la política pública, también hay allí elementos facilitadores. Esto pudo apreciarse en establecimientos prioritarios donde emergieron mecanismos de gobernanza desde la propia práctica a raíz de una interacción más fluida entre los actores involucrados en el nivel organizacional. Esto se dio por la conjunción de factores facilitadores, como el consenso preexistente en la organización escolar de la necesidad de reflexionar y actuar sobre la propia práctica, la presencia de un líder en el equipo directivo del establecimiento capaz de actuar como bisagra entre este proyecto y el de asesoría, una contraparte estable y legitimada de la asesoría en el establecimiento. La presencia de estos factores facilitó la generación de confianzas y la coordinación de actividades. Esto se vio reforzado positivamente

por un equipo asesor que llegó con una propuesta de trabajo más horizontal, otorgando espacios de participación y retroalimentación que validaban el conocimiento práctico de los docentes, y presentando el sentido de la estrategia de modo transparente y ordenado. La suma de esos factores hizo que desde la práctica emergiera un proceso de legitimación recíproca que permitió que se definieran responsabilidades mutuas y se realizaran las necesarias coordinaciones.

Sería importante que este tipo de procesos se comprendiera de modo más claro antes de comenzar los procesos de implementación de políticas públicas. Por ejemplo, aunque siempre habrá problemas y dificultades contingentes al momento de ejecutar una estrategia, se pueden considerar de antemano mecanismos de gobernanza adecuados, que faciliten la coordinación y la resolución de conflictos. Cuando las dinámicas de las prácticas específicas del ámbito donde se quiere influir no son bien comprendidas y consideradas, el objetivo original de la política puede terminar distorsionado y los procesos que se desencadenen pueden producir efectos no deseados. Este acercamiento permite tanto mejorar el diseño inicial de programas como retroalimentar la implementación de los programas en curso.



Las relaciones laborales en juego

La manera como se hacen las cosas en el mundo del trabajo tiene efectos sobre las posibilidades de desarrollo del país, y también afecta de manera importante la vida cotidiana de la mayor parte de la población adulta. En la Encuesta IDH 2008, del total de trabajadores consultados, el 88% declaró que el trabajo es el aspecto de su vida que le demanda más tiempo y energía. De acuerdo al planteamiento de Amartya Sen, la posibilidad de ofrecer libremente los servicios de su trabajo en el mercado es una de las libertades esenciales de los seres humanos. Asimismo, los ingresos del trabajo son un determinante fundamental de las posibilidades de adquirir bienes y servicios.

La manera como se trabaja y como se organizan las relaciones laborales es además un factor central en el éxito o fracaso de las empresas, pues de su productividad dependen sus posibilidades de competir en los mercados de bienes y servicios. Esto cobra particular relevancia en un entorno globalizado, donde existen presiones y demandas sobre la empresa que promueven la adaptación continua para no perder oportunidades y responder a requerimientos de competitividad.

Para los trabajadores, el tipo de relaciones existentes en sus lugares de trabajo y las condiciones en que éste se desarrolla determinan no sólo la productividad y la calidad de su tiempo de trabajo, sino también su posibilidad de disponer y disfrutar de tiempo libre de calidad. Ahora bien, un 55% de los trabajadores encuestados dice no disponer de tiempo libre nunca o casi nunca, después de cumplir con sus tareas diarias (Encuesta de Desarrollo Humano PNUD, 2008). No es una novedad decir que en Chile —como lo reiteran los estudios al respecto— las personas perciben que las formas de organizar el trabajo afectarían de forma negativa su bienestar.

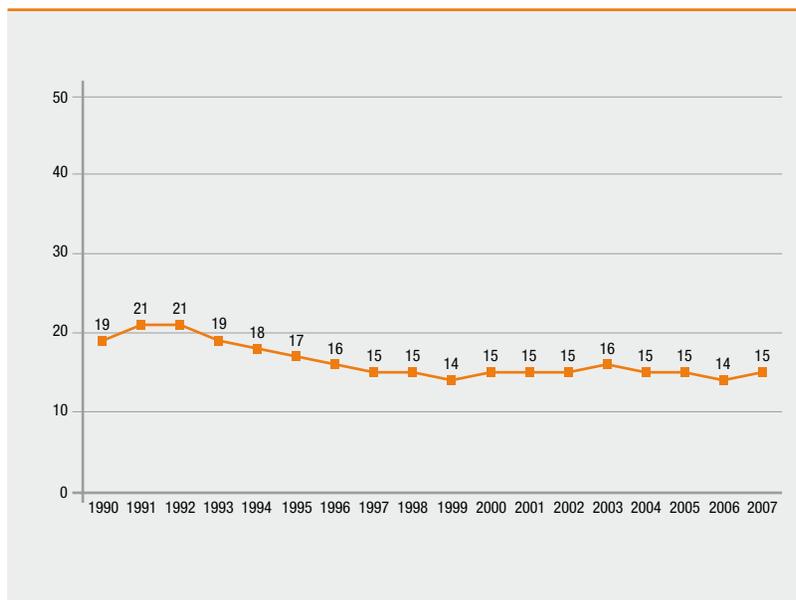
La adecuación de las formas del trabajo a las necesidades del país, de las personas y de las empresas suele ser muy heterogénea. Incluso en un mismo sector de la economía pueden coexistir formas virtuosas de la organización del trabajo con otras perjudiciales. La diferencia depende de muchos factores: las formas técnicas

de organización del trabajo; las habilidades, los volúmenes de capital humano, la motivación o la utilización que cada trabajador haga de sus capacidades; los incentivos y reconocimientos; los marcos regulatorios y el tipo de relaciones entre empresarios y trabajadores.

Es por lo tanto del interés tanto de trabajadores como de empresarios estructurar una organización del trabajo y unas relaciones laborales que permitan una buena calidad de vida y niveles adecuados de competitividad. El contrato de trabajo es uno de los principales instrumentos con los que se cuenta para regular las relaciones laborales. Sin embargo, en él no es posible especificar todas las características del trabajo que la empresa espera recibir, ni las condiciones que el trabajador espera obtener. Por ejemplo, se pueden detallar funciones, tareas o actividades, pero no la disposición, el estado de ánimo, el cuidado o el esfuerzo con que éstas se realizarán, ni la calidad del trato o la relación entre superiores y subordinados. Estos aspectos no “contratualizables” se despliegan en la práctica, pues dependen de una serie de circunstancias propias de la subjetividad de los actores, de las relaciones que establecen y de los marcos organizacionales en que se desenvuelven.

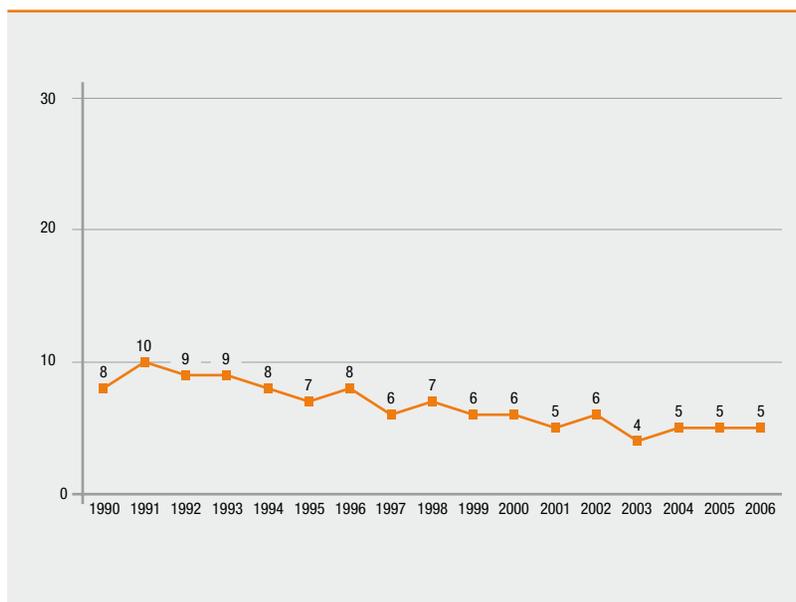
No obstante, la empresa puede intervenir sobre una serie de variables que afectan la forma en que las personas hacen su trabajo. Es lo que se denomina gestión de recursos humanos. Ésta incluye aspectos como políticas de selección del personal, evaluación, incentivos, participación, capacitación, promoción, desvinculación, traslado y bienestar. Pese a la amplia difusión y legitimidad que ha alcanzado el discurso sobre la importancia de la gestión de los recursos humanos, la preocupación de las empresas chilenas por hacerse cargo de estos nuevos énfasis no siempre tiene la prioridad que requiere, y se tiende a subvalorar esta dimensión frente a otros requerimientos empresariales, normalmente vinculados con la obtención de rentabilidades de corto plazo. Al no tener una orientación clara y estar desalineado respecto de las estrategias centrales, este discurso reduce su capacidad para producir transformaciones sustantivas en

GRÁFICO 12
Evolución de la tasa de sindicalización de los trabajadores dependientes (porcentaje)



Fuente: Modificación de Celhay y Gil (2007) en base a Dirección del Trabajo.

GRÁFICO 13
Proporción de trabajadores de la fuerza de trabajo asalariada privada que negocia colectivamente, 1990-2006 (porcentaje)



Fuente: Serie estadística 1990-2006 sobre negociación colectiva, Dirección del Trabajo.

la práctica. Por el contrario, tiende a ocurrir que pueden perpetuarse ciertas formas verticales y poco vinculantes de organización del trabajo al interior de las empresas (Ramos, 2005).

Otro aspecto central de la organización del trabajo en Chile es el progresivo debilitamiento

de la acción colectiva de los trabajadores. La relación entre un empleador y un trabajador individual suele ser muy asimétrica. Los sindicatos y los espacios de negociación colectiva son mecanismos que contribuyen a balancear esta asimetría de poder y además pueden constituirse en dispositivos de gobernanza que canalizan la participación y las contribuciones de los trabajadores en las empresas. Las bajas tasas de sindicalización y de negociación colectiva que prevalecen en Chile muestran que la posibilidad de constituir relaciones laborales modernas por esta vía es aún distante (Gráficos 12 y 13).

Por lo general, estas bajas tasas de participación se atribuyen al poco interés que presentarían los trabajadores por asociarse. Sin embargo, como lo señalan los Gráficos 14 y 15, existiría entre ellos y, aunque en menor medida, también entre los empleadores, una valoración muy positiva de este tipo de espacios. La explicación por lo tanto debe buscarse más bien en las relaciones que se dan en los propios lugares de trabajo y que estarían obstaculizando una forma de organización más inclusiva.

La demanda por flexibilización de las relaciones laborales, por su parte, sí ha tenido importantes repercusiones en la organización del trabajo. Ha facilitado la reasignación de recursos hacia aquellos sectores más rentables y con mayor capacidad de generar empleos. Además, sectores históricamente excluidos del mundo del trabajo, como las mujeres y los jóvenes, tienen ahora mayores posibilidades de incorporarse, dadas las nuevas modalidades de horarios y contratos. Entre las consecuencias negativas de estas transformaciones se menciona, entre otras, el aumento de la incertidumbre respecto de la continuidad y la estabilidad laboral, así como la dificultad para acumular conocimiento práctico al interior de las empresas.

Estos antecedentes señalan que, en general, las tendencias en la organización del trabajo apuntan a la individualización y la contingencia. Las condiciones de trabajo pasan a depender cada vez más de las estrategias individuales y de los activos que cada cual es capaz de movilizar

a la hora de negociar, y cada vez menos de los recursos que institucionalmente les son acordados y asegurados a los sindicatos. Además, como consecuencia del dinamismo del mercado laboral, los contratos tienden a durar menos, con lo que la negociación de los acuerdos de trabajo es cada vez más frecuente.

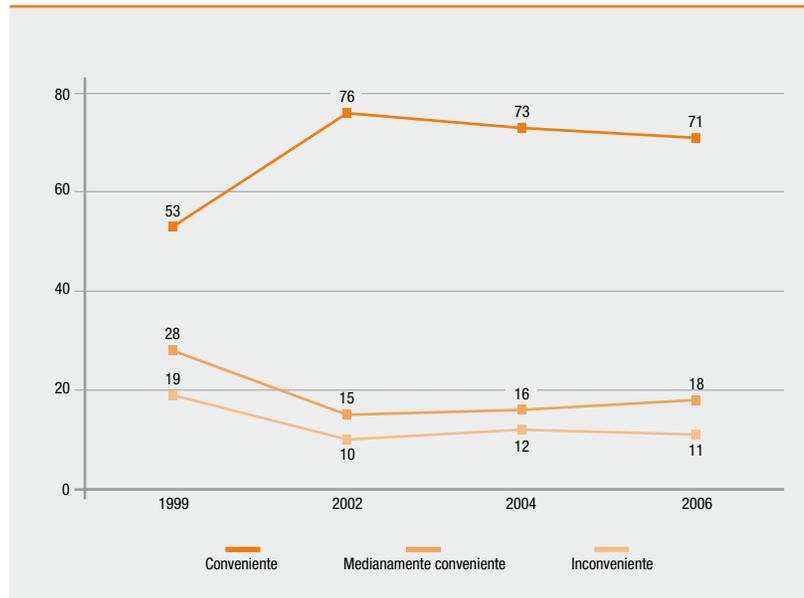
Las relaciones entre empresa y trabajadores van así constituyéndose progresivamente como el resultado de procesos dinámicos más que como la expresión de un orden estático e inflexible. De esta manera, las prácticas adquieren una importancia creciente en la definición de los tipos imperantes de organización del trabajo. La calidad del trabajo dependerá entonces no sólo de lo que está escrito en la ley sino también, y en gran medida, de la interpretación que los agentes hacen de las normas; de cómo las relacionan con sus intereses y motivaciones para luego incorporar el resultado a sus formas cotidianas de hacer las cosas. Depende además de cómo se enfrentan, en la realización de sus preferencias individuales, con los intereses de los demás actores, de las negociaciones en las que tienen que incurrir para hacer prevalecer las suyas, de los incentivos que operan en la organización para motivar determinadas respuestas y, en síntesis, de la puesta en relación de una multiplicidad de factores.

La pregunta que se plantea esta parte del Informe es por las estrategias que emplean los actores a la hora de negociar las condiciones de realización del trabajo en un contexto de progresiva individualización de las relaciones laborales. Con esto se buscará explicar por qué pese a las nuevas oportunidades que se han abierto –crecimiento de la economía, iniciativas legales, discurso instalado sobre la importancia de los recursos humanos–, las relaciones laborales siguen siendo experimentadas como una fuente de problemas, como lo corrobora el 40% de los trabajadores que en la Encuesta IDH 2008 declaró que es en su lugar de trabajo donde experimenta los mayores conflictos cotidianos.

La investigación se realizó a partir de estudios en profundidad de dos sectores productivos: el sector frutícola de exportación y el comercio minorista en grandes centros comerciales. La

GRÁFICO 14

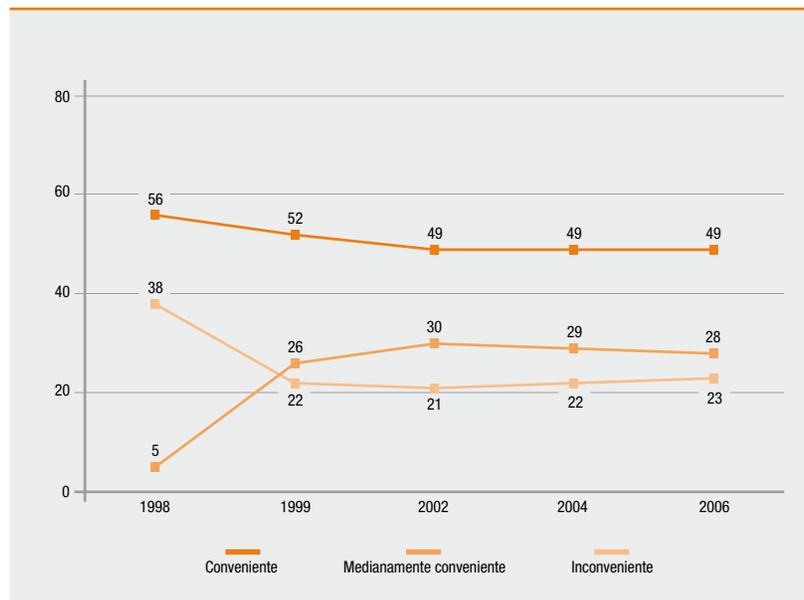
Percepción de los trabajadores y dirigentes sindicales sobre la conveniencia de los procesos de negociación colectiva, 1999-2006 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Laboral (ENCLA) varios años, Dirección del Trabajo.

GRÁFICO 15

Percepción de los empleadores sobre la conveniencia de los procesos de negociación colectiva, 1998-2006 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Laboral (ENCLA) varios años, Dirección del Trabajo.

elección de estos ejemplos obedece a varias consideraciones.

Primero, el objetivo de esta parte no es reconstruir un mapa del sector empresarial chileno, menos aun evaluarlo. Por lo mismo, los

ejemplos no son representativos de todos sus subsectores y fueron escogidos para ilustrar el tipo de relaciones laborales que se desarrollan en entornos caracterizados por la profundidad de las tensiones que los atraviesan. En el primer ámbito de estudio, referido a los temporeros del sector frutícola, lo que se observa son demandas contradictorias entre la exigencia por competitividad de los mercados globales y la demanda por una mejor calidad de vida de los trabajadores del sector, que ha quedado de manifiesto en las importantes movilizaciones que han venido protagonizando durante los últimos años por mejoras en sus condiciones laborales. En el segundo ejemplo, referido al trabajo en los grandes centros comerciales, la tensión se estructura entre el interés de las empresas por ofrecer un servicio adecuado a las necesidades y preferencias de consumidores cada vez más exigentes y una demanda de los trabajadores por horarios de trabajo limitados.

Una segunda consideración es que se trata de ámbitos que han sido materia de amplia discusión legislativa: la ley de subcontratación y la de feriados del comercio, entre otras, han sido en parte importante motivadas por la realidad de estos sectores.

Se trata, además, de ramas de la economía que han presentado altas tasas de crecimiento. Desde el 2000, el sector agrícola ha crecido a una tasa promedio anual de 6,3%; el sector del comercio, restaurantes y hoteles lo ha hecho a 5,4%; ambas por encima del 4,4% de la economía en general. A su vez, específicamente el sector *retail* ha aumentado de manera importante y sostenida

sus utilidades, incluso en un contexto de desaceleración del consumo (ver Recuadro 9).

Ambos sectores trabajan con personal de baja especialización, con la menor remuneración promedio del mercado, y se trata también de sectores que poseen requerimientos especiales de flexibilidad contractual (INE, 2007).

En términos de las prácticas específicas, el primer capítulo observa la manera en que se producen los acuerdos de trabajo en el sector frutícola de exportación. Se analiza la negociación entre los productores agrícolas y los trabajadores temporales, buscando los factores que explican las dinámicas que concurren en la negociación.

El segundo capítulo se centra en las formas de organización y negociación de los tiempos de trabajo en el comercio, principalmente en los grandes centros comerciales.

Para ambos sectores se utilizó una metodología de estudio que se aproximó al fenómeno desde las perspectivas de los actores involucrados y utilizando diversas fuentes de información, con el objetivo de comprender en profundidad algunos aspectos de las dinámicas y prácticas del sector laboral. La investigación en el ámbito frutícola se apoyó en un estudio de caracterización del sector realizado por el Departamento de Economía Agraria de la Universidad Católica. Éste incluyó la realización de seis grupos focales con trabajadores del sector de las regiones de Valparaíso, O'Higgins y Maule (ver anexo 5). Esta información se complementó con los datos provenientes de una encuesta aplicada a 416

RECUADRO 9

Crecimiento del comercio minorista

Grandes del *retail* suben ganancias operacionales pese a la inflación y al menor consumo

Ni la inflación ni un mayor riesgo en la cartera crediticia pudieron llevar a rojo los resultados de las grandes empresas del *retail*. Las cuatro mayores compañías de este sector en

Chile, Cencosud, D&S, Falabella y Ripley, totalizaron en el primer semestre ganancias operacionales que superaron, en conjunto, un 25% lo obtenido en igual período de 2007. Ello, incluso en un contexto de desaceleración en el consumo, el que es reconocido por diversos actores.

El Mercurio, 13 de agosto de 2008.

trabajadores del sector de estas regiones, y con la información recogida en estudios de casos de empresas y entrevistas a los productores. En el sector del comercio se realizaron tres grupos focales: uno con vendedores de jornada completa de grandes tiendas, uno con vendedores de jornada parcial de grandes tiendas, y uno con vendedores de tiendas pequeñas de centros comerciales. Por otra parte, se realizaron siete entrevistas semiestructuradas a jefes de venta de ambos tipos de tiendas.



Sector frutícola: acuerdos de corto plazo

CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR: EL CONTEXTO DE LA PRÁCTICA

Tal como se plantea en el Informe de Desarrollo Humano en Chile Rural (2008), la situación actual del sector frutícola de exportación es producto de importantes cambios ocurridos en Chile durante las últimas décadas, tanto en su configuración económica como en la social y cultural.

La Reforma Agraria y la posterior contrarreforma, los cambios en la composición del mercado

del trabajo rural y la presión modernizante que recayó sobre el sector tras su ingreso masivo a los mercados internacionales han configurado un nuevo marco para las relaciones laborales. Una serie de medidas se ha diseñado para atender las necesidades de esta nueva realidad, como la reciente ley de subcontratación.

La mano de obra en el sector frutícola puede representar hasta el 80% de sus costos, pero se caracteriza por su estacionalidad. La temporada de cosecha de la fruta es la que requiere de mayor

intensidad de trabajo, y en el caso de algunas frutas es por un período más bien breve. Durante el resto del año la demanda se reduce notoriamente. Por lo mismo, los productores tienden a organizar sus predios con un mínimo indispensable de personal permanente y contratan personal temporal para las labores intensivas.

Muchas veces se piensa que el trabajo agrícola no requiere de mayor especialización y que abunda la oferta de trabajadores; sin embargo, pareciera haber zonas del país donde ésta escasea durante la temporada más intensa. Comienzan a aparecer problemas que podrían estar contribuyendo a una escasez del recurso en el sector, entre otros las resistencias culturales al trabajo en el campo, el cambio en las aspiraciones de la población más joven, la migración rural-urbana, la falta de infraestructura básica en el medio rural, los bajos salarios comparados con trabajos de igual calificación en la ciudad (Departamento de Economía Agraria UC, 2008). Por otra parte, pese al crecimiento del sector se mantienen condiciones de trabajo bastante precarias, que constituyen un desincentivo para la mano de obra.

A lo impredecible que es la disponibilidad de mano de obra para la temporada se suma la incertidumbre sobre su calidad. Se trabaja generalmente con métodos poco especializados y la alta rotación de trabajadores desincentiva la inversión en capacitación y perfeccionamiento. Con esto, y como lo ilustra el Cuadro 14, la productividad de la mano de obra en el sector permanece baja en relación con la de otros países.

En este contexto, en que tanto trabajadores como productores pudieran estar perdiendo oportunidades de desarrollo, parece importante observar las prácticas de negociación del trato de trabajo. Éstas constituyen un espacio donde los actores pueden disminuir la incertidumbre del entorno al definir las condiciones laborales y responsabilidades formales de cada uno.

El presente capítulo aborda entonces el acuerdo laboral entre empleadores y trabajadores desde la perspectiva de las prácticas: ¿cómo ocurre

CUADRO 14
Comparación de requerimiento de trabajo en algunas labores (jornadas/hectárea)

Labores	California	Chile
Poda y amarra	12,3	36-38
Aplicaciones	4	16
Manejo en verde	24	70
Arreglo de racimos	20	60
Cosecha y <i>packing</i>	59,3 (2.000 cajas)	80 a 140 (3.000 cajas)

Fuente: Departamento de Economía Agraria, Universidad Católica de Chile, 2008.

la negociación entre las partes y a qué tipo de acuerdo se llega?

EL ACUERDO ENTRE LAS PARTES EN EL SECTOR FRUTÍCOLA DE LA ZONA CENTRAL

Los actores que participan de la negociación de estos acuerdos son los dueños de los predios, los administradores, los contratistas (intermediarios que proveen mano de obra temporal, administran los pagos y organizan los turnos) y los trabajadores.

La negociación se realiza bajo un marco legal y con normas de organización laboral que la determinan parcialmente. Pero también intervienen otros elementos, que se revelan al observar las prácticas. Las motivaciones, identidades, oportunidades, percepciones, la confianza de los actores, los incentivos, jerarquías y reglamentos de las empresas se combinan de múltiples maneras y dan origen a una diversidad de resultados. Por lo mismo, sólo pueden ser explicados a partir de su interacción.

LA CONTRATACIÓN DE MANO DE OBRA EN EL SECTOR

En el sector agrícola se pueden identificar dos tipos de trabajadores según el tipo de contrato que tengan: permanentes y temporales. Los trabajadores permanentes tienen contrato indefinido y generalmente realizan labores de alta responsabilidad y especialización: supervisores, tractoristas y aplicadores de productos agroquímicos, entre otros. También se encuentran en este grupo trabajadores de mayor edad que

tienen una relación de larga historia y compromiso con el lugar de trabajo. Los trabajadores temporales del sector frutícola son aquellos cuyos contratos suelen ser estacionales, de breve extensión, generalmente menos de un año, por lo cual tienen una menor estabilidad laboral y proyección en el predio.

En el sector frutícola exportador de la zona central del país (regiones de Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins y Maule), el porcentaje promedio de trabajadores contratados de manera permanente va desde el 10% al 13%. En el Cuadro 15 se presentan las principales características sociodemográficas de los trabajadores del sector, distinguiendo si son trabajadores con contratos permanentes o temporales.

Entre aquellos que tienen contrato temporal se distinguen a su vez dos tipos de trabajadores: los temporeros locales y los externos o migrantes. Los primeros tienen una presencia relativamente permanente en el predio porque se los contrata cada tres o seis meses, para distintas faenas, y así su permanencia se va extendiendo hasta nueve o diez meses al año. Suelen vivir en las cercanías del predio y mantienen un fuerte compromiso con su empleador. Por esta relativa estabilidad laboral los productores normalmente los clasifican en la categoría de trabajadores permanentes.

El segundo tipo de trabajadores con contrato temporal son los temporeros externos o migrantes, que llegan al predio en forma

directa o a través de un contratista durante los períodos álgidos de la temporada. A diferencia de los trabajadores locales, no se proyectan en el lugar de trabajo y generalmente no tienen un compromiso o relación con el empleador, por lo cual están más dispuestos a cambiarse en plena temporada si saben de otro lugar de trabajo que ofrezca mejores condiciones; la mayoría de las veces se mueven en grupos.

La disponibilidad de los temporeros depende de la zona y de las condiciones laborales; generalmente, hay muchas personas interesadas en trabajos de corto plazo cerca de pueblos o ciudades. La movilidad geográfica les permite aprovechar mejor la temporada, que se desplaza en el tiempo según la localidad de que se trate. El trabajador viaja a lo largo del país prolongando su participación en el mercado laboral: comienza cosechando en el norte y se va moviendo hacia el sur realizando las diversas tareas asociadas a la producción de las distintas variedades frutales.

En lo relativo a la proporción de trabajadores por sexo, en las empresas de la zona central alrededor de un 80% de los trabajadores dedicados a las labores de campo son hombres. La mayoría de los trabajadores con contrato permanente en los campos también son hombres, excepto en las funciones administrativas (secretaría, control de calidad, contabilidad y administración), donde se aprecia una alta proporción de mujeres. En el *packing* de fruta predominan claramente las mujeres (80%).

Durante los meses de mayor contratación, es decir entre febrero y abril, las mujeres llegan a representar cerca de un 27% del total de trabajadores agrícolas, mientras que en la temporada baja representan sólo un 16% (Censo Agropecuario, 2007).

Los productores reconocen las distintas habilidades de mujeres y hombres y las prefieren a ellas en tareas de precisión como raleo, arreglo de racimos y *packing*, mientras que los hombres son preferidos para trabajos más pesados como cosecha, poda o trabajo con escala. Entre los productores existe la percepción de que con

CUADRO 15
Caracterización de trabajadores según condición de contrato (zona central)

	Permanente	Temporal	Total
Proporción de hombres	88%	43%	59%
Proporción de jefes de hogar	82%	46%	58%
Edad promedio	43	33	36
Nivel de educación			
Básica incompleta	29%	13%	18%
Básica completa	29%	15%	21%
Media incompleta	21%	27%	25%
Media completa	15%	35%	28%
Superior (incompleta o completa)	6%	10%	9%
Total muestra	136	245	416

Fuente: Departamento de Economía Agraria, Universidad Católica de Chile, 2008.

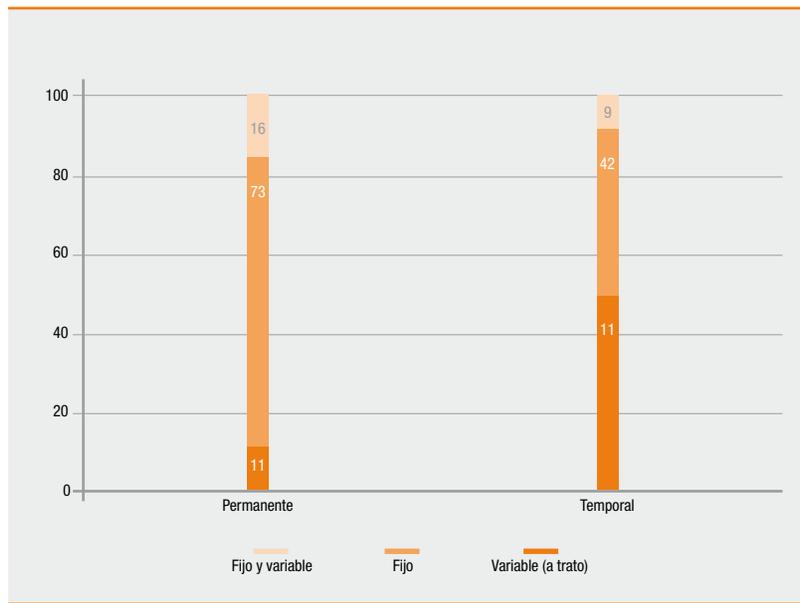
las mujeres es más fácil negociar, que son más fieles y comprometidas, pero siempre recalcan que su contratación les significa importantes complicaciones por la normativa legal, que a ellos les parece inconveniente (Departamento de Economía Agraria UC, 2008).

La mayor parte de los trabajadores de la zona estudiada consiguen el trabajo de forma directa (60%) o son llevados por un compañero (23%). Apenas un 11% lo hace a través de intermediarios como enganchadores o contratistas (Departamento de Economía Agraria UC, 2008).

Los enganchadores son actores informales que actúan como intermediarios entre la empresa frutícola y la mano de obra, proveyendo de trabajadores al empleador en tiempos de mayor intensidad laboral. Generalmente son trabajadores locales que transportan en vehículos utilitarios a familiares, amigos u otras personas interesadas, recibiendo una gratificación de parte del empleador.

Los contratistas son intermediarios formales entre el productor y los temporeros, y asumen gran parte de la responsabilidad laboral. La ley de subcontratación del año 2006 busca regular la relación entre empleadores, contratistas y trabajadores, para asegurar que el intermediario cumpla con las formalidades contractuales, limitando las posibilidades de desentendimiento de las empresas principales respecto de los trabajadores. Sin embargo, prevalece entre los actores una fuerte desconfianza frente a la figura del contratista. La mayoría de los productores dice recurrir a ellos sólo en caso de mucha necesidad. Entre los trabajadores, por su parte, son frecuentes las denuncias por la informalidad y los abusos en el trato por parte de los contratistas. Aunque no existe información agregada para todo el país de las remuneraciones promedio de los temporeros de este sector, de acuerdo a la información recopilada en el estudio de la zona central se puede hablar de un ingreso mensual de \$178.600. Se trata de una remuneración cercana al sueldo mínimo, lo cual disminuye al considerar los meses sin ingreso. Aunque las temporeras perciben que ganan menos que los

GRÁFICO 16
Modalidad de pago según tipo de trabajador (porcentaje)



Fuente: Departamento de Economía Agraria, Universidad Católica de Chile, 2008.

hombres, los promedios declarados no muestran diferencias significativas (Cuadro 16).

La principal modalidad de pago en el caso de trabajadores con contrato permanente es el pago de un monto fijo (70%), mientras que en el caso de los temporeros se usa principalmente el pago “a trato”, en el cual el monto varía según la producción individual del trabajador (Gráfico 16).

También se puede identificar el uso de incentivos económicos en el arreglo de trabajo: el pago de horas extras, trabajar los días feriados, aguinaldos, bonos de productividad y reajustes según IPC. Éstos se utilizan para motivar la productividad en la temporada y también para mejorar el regreso y la fidelidad del trabajador con la empresa en la siguiente cosecha. Para prevenir el abandono de labores en medio de la

CUADRO 16
Ingreso mensual del trabajo, por labor y sexo (pesos)

	Huerto			Packing		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Promedio	182.075	182.172	182.340	168.225	175.216	170.278
(desv. est.)	-62.157	-74.486	-70.902	-54.524	-106.058	-73.093
Total muestra	80	205	287	89	37	126

Fuente: Departamento de Economía Agraria, Universidad Católica de Chile, 2008.

temporada, algunos empleadores pagan un bono por permanencia o retienen parte del sueldo acordado y lo entregan al final.

En relación con la capacitación de los trabajadores, los productores entrevistados dicen contar con trabajadores permanentes competentes para labores como aplicación de agroquímicos, manejo de tractores, etc. Las faenas menos complejas no requieren una capacitación tan completa, pero sí una preparación básica que habilite al temporero, la que es impartida por el jefe del

huerto o por un agrónomo al inicio de cada labor intensiva. Los productores señalan que lo que más influye en el resultado de la capacitación es la actitud o disposición de seguir las directrices. En muchos casos se observa que los temporeros migrantes privilegian la rapidez para obtener una remuneración diaria más alta, haciendo un trabajo de mala calidad que muchas veces debe repetirse. Este es un factor importante para los productores, que tratan de evitar la contratación de desconocidos, o la subcontratación (Departamento de Economía Agraria UC, 2008).

La negociación del trato de trabajo

La contratación de la mano de obra descrita es el resultado de una serie de interacciones y negociaciones. En este proceso cada uno ocupa una posición determinada no sólo por la jerarquía laboral, sino también por los intereses y las motivaciones individuales. En la medida en que poseen distintos activos que movilizar, cada uno participa de la negociación con expectativas distintas, lo que también determina su disposición y actitud.

Al principio de la temporada los empleadores hacen una proyección de costos y ofrecen un precio por unidad que no se negocia; los trabajadores no tienen más alternativa que aceptarlo o rechazarlo. En ocasiones incluso se les informa del precio varios días después de haber comenzado a trabajar.

"Sí, siempre se trabaja en las condiciones que coloca el empleador."

(Temporero migrante, Región de O'Higgins)

"Uno lleva uno, dos días, tres días; al tercer día los chiquillos empiezan a preguntar al jefe: '¿Bueno, y cuándo, cuánto van a pagar?'"

(Temporera, Región de Valparaíso)

Una vez que avanza la temporada y los empleadores tienen una mejor idea del rendimiento que

van obteniendo, de la dificultad de las faenas y de la productividad esperada, es posible negociar los precios. Los rendimientos proyectados por los productores al inicio de la temporada pueden no cumplirse, por lo que algunos empresarios ajustan los salarios ofrecidos con el argumento de asegurar una cierta rentabilidad.

"A veces los cálculos que uno hace no consideran todos los factores. Por ejemplo, a veces hay menos fruta o se exigen ciertos calibres y el trato no rinde el valor esperado. La renegociación se ve en mutuo acuerdo."

(Productor, Región de Valparaíso)

La escasez relativa de mano de obra también ejerce presión sobre los precios. Conscientes de esto, los trabajadores adquieren una posición estratégica. Sólo a partir de este momento se puede hablar de una "negociación", puesto que el riesgo que pesa sobre los productores —quedarse sin mano de obra para cosechar— es una fuente de poder para los trabajadores. Ante la amenaza del abandono del trabajo, con lo que perderían la inversión del año, los empleadores se ven forzados a flexibilizar su postura inicial y a modificar los precios fijados al inicio de la temporada.

"Precios. Había demasiada presión por mano de obra en la zona y pedían mayores precios (sueldos)."

(Productor, Región de O'Higgins)

No es raro que los trabajadores cumplan la amenaza de abandono a mitad de la temporada, para buscar o cambiarse a un empleo mejor pagado y con mejores condiciones laborales. Si bien existe el riesgo de no ser contratados para la próxima, afirman que a los empleadores a veces "se les olvida", sobre todo cuando se ven necesitados de gente. Incluso durante la misma temporada hay empresas que los reciben de vuelta si se arrepienten. Esta situación se da con mayor frecuencia en aquellas zonas donde la mano de obra es escasa, y con los trabajadores que no están atados a una localidad, los temporeros externos o migrantes. Es también frecuente entre aquellos trabajadores que llegan a través de contratistas o enganchadores, para quienes la relación con la empresa es menos directa y no se proyecta en el tiempo.

"Sí. Se parte bien la temporada de cosecha, pero luego pasamos a las peras y pomáceas y la gente empieza a alegrar. Es como un chantaje. La cosecha temprana es sin problema, pero, cuando los demás empiezan la cosecha, me suben los precios."

(Productor, Región de O'Higgins)

Estos trabajadores optan por aumentar sus beneficios en el corto plazo, en detrimento del establecimiento de una relación laboral de largo plazo. La falta de un sentido de pertenencia al lugar y la ausencia de lealtades personales le permiten al temporero moverse tácticamente para maximizar sus ingresos. Se generan dinámicas de deslealtades recíprocas, pues actúan así en parte porque perciben que su lealtad o compromiso con el trabajo no son reconocidos por los productores.

"Uno les puede servir a ellos toda la temporada, andan así pero ya se acaba (...) resulta que no se acuerdan de uno, no lo conocen."

(Temporero, Región de O'Higgins)

La segunda modalidad de acción son los paros. Los trabajadores los ven como una herramienta para modificar las condiciones laborales con el mismo productor, sin necesidad de cambiarse de empresa. La efectividad de esta medida radica en el hecho de que la fruta no puede quedarse de un día para otro sin embalar, o muchos días sin cosechar.

"A ver, yo los grupos que he ido a trabajar siempre..., el que lleva más años de trabajo, el que sabe cuánto vale el trabajo, es él el que empieza a conversar y empieza a correrse la voz y al final dicen 'Ya, aquí nos paramos todos'."

(Temporera, Región de Valparaíso)

La efectividad de la acción de los trabajadores depende en gran medida de su masividad. La asimetría de poder que estructura las relaciones entre empleador y trabajadores disminuye cuando estos últimos logran formular estrategias de acción que representen una amenaza real para el productor.

"Siempre uno busca más por esos lados, siempre reunir más gente, porque individual casi nunca les sale lo que uno (...) nunca consigue lo mismo."

(Temporero migrante, Región de O'Higgins)

La acción colectiva se enfrenta a una serie de dificultades, tanto por el tipo de relación que se establece entre los trabajadores como por el tipo de vínculo con el productor. En el primer caso la temporalidad es gravitante, porque los temporeros migrantes no buscan asentarse ni consolidar una relación de largo plazo con un empleador; buscan maximizar sus ganancias individuales durante la temporada, para lo cual la acción colectiva no es necesariamente el mecanismo más efectivo. Cuando ocurre, la organización de los temporeros emerge espontáneamente, con fines precisos y acotados en el tiempo. Además, la corta estadía en cada predio impide que surjan las confianzas necesarias para actuar de forma conjunta.

Con frecuencia los trabajadores denuncian presiones de sus pares por organizarse, por participar en este tipo de acción colectiva. Algunos no se unen a los grupos de presión por experiencias negativas o por temor a verse perjudicados, y prefieren adoptar posturas menos riesgosas, aunque ello implique que sus condiciones laborales no mejoren. Como consecuencia, muchas veces el compromiso con los líderes de los trabajadores es débil.

"Yo tuve una mala experiencia una vez por pedir aumento de sueldo en otro campo donde trabajaba. Fui con un grupito, sí, y después lo que pasó, que todo ese grupito, supongamos que nosotros todos aquí vamos a pedir aumento y de repente vamos a hablar con la persona y diez personas se echan para atrás y no quieren hablar, y a nosotros nos tocó la mala suerte que por hablar de aumento a nosotros nos cortaron; quedamos sin trabajo, y los que quedaron, quedaron trabajando y les subieron el sueldo."

(Temporero, Región de O'Higgins)

Son pocos los trabajadores que están sindicalizados, y los sindicatos están integrados casi exclusivamente por trabajadores de planta. Si bien a los temporeros les está permitido sindicalizarse, no tienen derecho a negociar colectivamente. Como consecuencia, se sienten poco protegidos y en cierta medida discriminados. Esta situación es propia de los temporeros estables, que trabajan con cierta regularidad en la misma empresa y tienen interés en seguir haciéndolo, pero reciben el trato de quienes están ahí de forma temporal.

Las dificultades para la acción colectiva también se relacionan con el tipo de vínculo con el empleador: los trabajadores denuncian presiones, amenazas y despidos, hacia quienes manifiestan interés por formar o integrar un sindicato, o quienes lideran al grupo para renegociar los tratos. Encabezar estos movimientos puede significar no volver a conseguir trabajo durante las temporadas siguientes, e incluso afectar las posibilidades laborales de familiares: existirían "listas negras" de trabajadores y algunos empleadores intercambiarían esa información de los trabajadores "conflictivos".

"Él era dirigente y por ende todos los dueños de parcelas lo echaban, lo hacían irse de todos los trabajos donde iba. Incluso después, cuando un sobrino de él quiso entrar a la empresa, tampoco lo recibían, porque era sobrino de él."

(Temporera, Región de O'Higgins)

En los casos estudiados donde existe un sindicato intra o interempresas, los empleadores dicen tener buenas relaciones con ellos, aunque denuncian la influencia de personas externas al sindicato, como dirigentes políticos. Los sindicalistas de carácter confrontacional también les incomodan. En aquellas empresas en las que no hay una asociación formal, los productores lo atribuyen a la falta de interés de los trabajadores.

Los comités paritarios, encargados de las normas de seguridad e higiene, y compuestos por trabajadores y personal de la empresa, funcionan con mayor frecuencia que los sindicatos, puesto que es obligación de la empresa contar con un reglamento para la prevención de riesgos y con un comité paritario cuya constitución considere a la totalidad de los trabajadores de una misma faena. Estos comités constituyen una instancia nueva de coordinación entre los trabajadores y, por lo general, son muy bien valorados.

"Yo soy dirigente del comité paritario y es como cuidar al compañero, cachai, ése es como el tema, cuidar al compañero. Si está borracho, oye, ponte las gafas... Pero no se le puede obligar, pero sí se les entrega."

(Temporero, Región de O'Higgins)

Estos comités pierden efectividad cuando la empresa se representa a través de sus trabajadores de planta, los que tienen poco poder institucional para resolver los problemas. Dada la brevedad de la estadía de los temporeros en cada empresa, no siempre manifiestan interés por participar de los comités.

Los tipos de acción también son diferentes según el género del trabajador, en tanto existe una desigual distribución del poder entre hombres y mujeres. Cuando las mujeres estiman que

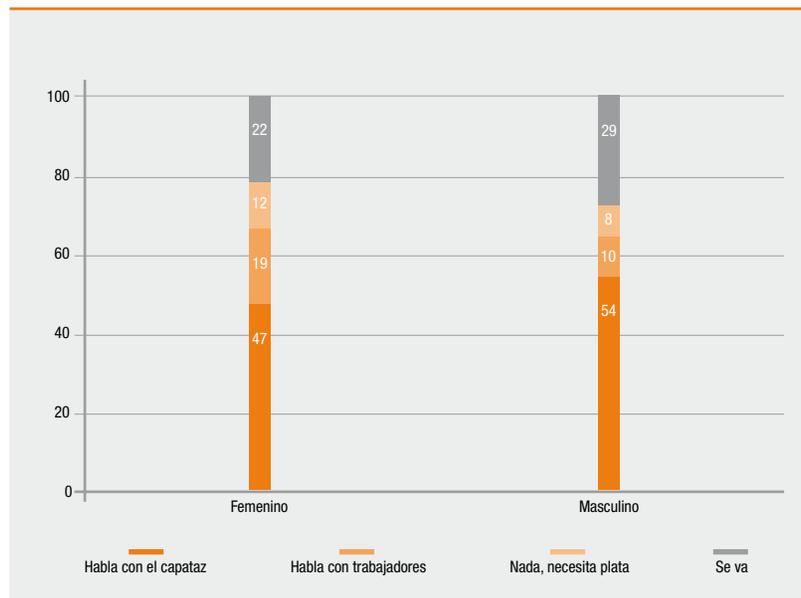
las condiciones de trabajo no son adecuadas, por lo general adoptan medidas cautelosas que no arriesguen su trabajo, como hablar con otros trabajadores. O simplemente no hacen nada. En cambio los hombres prefieren dirigirse al capataz o directamente abandonar el trabajo (Gráfico 17).

Dicha diferencia se relacionaría con los juegos de identidad en el seno de las familias que trabajan en el sector agrícola. Si bien emerge la figura de la mujer trabajadora, garante de ingresos para la familia, se mantiene su importancia como figura materna, responsable del cuidado del hogar, y por lo tanto con muchas restricciones a su movilidad, al no poder abandonar la localidad donde reside. El hombre, en cambio, perdura en su imagen de proveedor que puede emigrar y no compartir las responsabilidades de cuidado. Ante situaciones similares tienden a actuar de maneras distintas, entonces: para las mujeres trasladarse no es una opción, para los hombres sí lo es. Las mujeres optan por buscar acuerdos o simplemente se resignan ante condiciones laborales que pueden considerar inadecuadas.

“Nosotras, por ejemplo, ahí donde trabajamos a veces nos exigen tantas cosas, tantas, que de repente... Y uno no tiene como derecho a

GRÁFICO 17

¿Qué haría si sintiera que las condiciones de trabajo no son las adecuadas? Trabajadores con contrato temporal, según sexo (porcentaje)



Fuente: Departamento de Economía Agraria, Universidad Católica de Chile, 2008.

exigir lo mínimo como trabajador... Porque es el único lugar, (...) y es el único lugar que me queda más cerca y que nos ponen locomoción, ¿me entiende? Porque en otros trabajos no ponen locomoción, entonces me quedaría muy lejos...”

(Temporera, Región de O'Higgins)

El incumplimiento de la normativa laboral

El cumplimiento o incumplimiento de las normas es una de las facetas más importantes de la negociación, porque revela el juego del intercambio que produce el acuerdo.

Los sectores empresariales de la agricultura, particularmente de la agroindustria, perciben la legislación laboral como excesivamente rígida para sus necesidades de desarrollo. En reiteradas oportunidades han pedido adecuar la normativa a la realidad del sector, demanda que se encuentra en discusión en la mesa nacional agrícola y las mesas de diálogo que están trabajando en regiones desde 2007.

Respecto de la formalización de la relación laboral, se puede observar que en la zona central una alta proporción de los trabajadores agrícolas, 92% de los encuestados de acuerdo al estudio del Departamento de Economía Agraria UC (2008), declaró haber firmado contrato. En general, los trabajadores valoran el contrato formal, porque conocen los beneficios de protección social asociados, mencionando principalmente el seguro de cesantía y la tarjeta de FONASA.

Otro tipo de intercambio ocurre con algunas mujeres que trabajan por muy poco tiempo durante el año y prefieren trabajar sin contrato,

para mantenerse como cargas de sus maridos y al mismo tiempo complementar los ingresos del hogar. Con ello los empleadores no tienen que pagarles imposiciones ni otros beneficios asociados a la normativa laboral.

También existen contratos de trabajo que se estipulan por el salario mínimo y no por el ingreso real que recibirá el temporero, con lo cual el descuento por imposiciones es menor del que corresponde y el salario líquido es mayor. En esta práctica o juego de intercambio, donde prevalece una temporalidad de corto plazo, se privilegian las ganancias inmediatas por sobre la previsión y ambos actores sienten que aumentan sus ganancias. Ocurre con mayor frecuencia en el trabajo con contratistas, que en este sentido son más laxos con el cumplimiento de la ley.

“De repente la misma gente le pide, la misma gente pide que le impongan por el sueldo mínimo para poder sacar más plata (...), siempre es un trato entre el contratista y el trabajador que te paguen por el sueldo mínimo.”

(Temporero migrante, Región de O’Higgins)

Sin embargo, no siempre ambas partes cumplen con sus compromisos: los contratistas que en ocasiones no firman contrato no pagan imposiciones, no pagan los días de lluvia o se atrasan con los pagos. Esto perjudica las condiciones laborales de los temporeros, como también la certeza del empleador respecto de la estabilidad de su mano de obra.

La nueva ley de subcontratación establece que, si bien la relación de trabajo es entre el contratista y el trabajador, la empresa principal es responsable de las obligaciones laborales y previsionales que afectan a los contratistas en favor de los trabajadores. Entre los casos estudiados se observaron niveles variables de cumplimiento de esta normativa. Algunas empresas fiscalizan la labor de los contratistas, informándose y reteniendo parte de los montos contra presentación de planillas de pago de cotizaciones. En otros casos, los trabajadores denuncian descompromiso por parte de la empresa.

“Lo que ahora es la parte agraria se está trabajando mucho con contratistas, y que el empleador que lleva al contratista a la parcela o fundo no verifica si el contratista le pagó las imposiciones a la gente que llevó, como en las grandes empresas, que le exigen para darles el pago al contratista mostrar los papeles de las imposiciones pagadas; entonces todo eso se le pasa a llevar a uno en la parte agraria.”

(Temporero “permanente”, Región de Valparaíso)

Es importante destacar los juegos de identidades y poder que se encontrarían en el origen de estas situaciones de incumplimiento: el contratista surge en un contexto de identidades históricas muy arraigadas y de relaciones laborales estructuradas sobre la base de lealtades personales. Se habla de “paternalismo”, incluso los mismos trabajadores se definen a sí mismos como “apatronados”. Los productores esperan lealtad de sus trabajadores. De sus empleadores, los trabajadores demandan protección. En ambos casos, estas expectativas operan con cierta independencia de las condiciones laborales ofrecidas y de los rendimientos presentados. La figura del contratista viene a romper con esta tradición. Su función es la de modernizar estas relaciones, transformando el vínculo personal en una relación contractual, lo que altera la manera como históricamente se han constituido las relaciones laborales en el campo.

En este contexto, el vínculo contractual aparece como menos efectivo que el personal. Con contratista de por medio, los trabajadores son percibidos como poco cumplidores e irrespetuosos, y las empresas como poco preocupadas. El intermediario introduce incertidumbre en la relación, y las expectativas que los demás actores tienen respecto de él están marcadas por la desconfianza y el temor. Se genera así una dinámica de deslegitimación recíproca en la que se esperan incumplimientos por parte de los contratistas y se actúa de acuerdo con esa expectativa (trabajadores que lo abandonan en medio de la temporada, productores que recurren a él sólo para salvar situaciones urgentes); así, al contratista se le hace difícil cumplir, lo que

a su vez termina por justificar la desconfianza que le tienen. El hecho de que durante mucho tiempo el contratista haya operado sin un marco legal apropiado ha favorecido estas situaciones de abuso e incumplimiento.

Unos pocos productores indicaron que la modalidad de trabajo con contratistas les acomoda mucho, y mantienen una relación de largo plazo con un contratista determinado. En estos casos se ha llegado a una relación de confianza por la seriedad y calidad del trabajo que éstos realizan, y a una cierta continuidad de los trabajadores a lo largo de los años.

El punto clave en estos juegos de identidad es la temporalidad de los actores. El contratista aparece como una figura necesaria en el contexto de relativa escasez de mano de obra que se vive en el sector. Sin embargo, trabajar con él requiere construir una relación de confianza que implica inversiones importantes por parte de todos los actores. El largo plazo en las relaciones ahora se tiene que construir, ya no está asegurado por el peso de la tradición.

Otros juegos de intercambio que se observan en la formalización de la relación laboral es la constante renovación del contrato transitorio de los temporeros locales o “permanentes”. Para evadir la obligación de transformar el contrato a plazo fijo en uno de duración indefinida, los empresarios cambian la faena por la cual se contrata, o bien contratan al mismo trabajador desde otra empresa cuyos dueños son ellos mismos. Con esta estrategia evitan el pago de obligaciones como la indemnización en caso de despido, o las vacaciones.

Los trabajadores aceptan esta modalidad de contratación aun cuando pierden beneficios, como su derecho al descanso. Es el precio que pagan por la estabilidad laboral.

“Porque igual trabajan el año completo: les dan cuatro o cinco días pero les hacen los finiquitos, los despiden y a los dos, tres días les hacen otro contrato de cero, entonces ahí ya pierden las vacaciones y al final trabajan

el año igual completo, y no tienen la vacación que estipula la ley.”

(Temporero “permanente”, Región de Valparaíso)

“Nosotros, aparte que somos temporeros, también nos cambian de razón social, o sea, como hay dos empresas en la misma entonces nos cambian; entonces yo tengo un contrato, por decirle, de cuatro meses en XXX y después me cambian a YYY. Yo hago los mismos trabajos, no hay variación en eso, pero el contrato es diferente.”

(Temporero “permanente”, Región de Valparaíso)

En cuanto a la normativa sobre la extensión de la jornada laboral y las horas extraordinarias, productores y temporeros reconocen que la transgreden. Ambos perciben que se benefician al extender la jornada más allá de lo que la ley permite.

Los actores reconocen que en el trabajo del *packing*, durante el período de cosecha, la temporalidad de la fruta determina necesidades que no se ajustan a la normativa, por lo que ésta se quebranta con la complicidad de todos. Como “la fruta no espera”, se trabaja horas extraordinarias, sin respetar la jornada laboral legal —diez horas diarias—, lo que resulta conveniente tanto para productores como para temporeros, puesto que los primeros aumentan sus niveles de producción y evitan perder fruta, y los segundos ganan más.

“También hay situaciones, el tipo de fruta que hay que trabajar el día domingo, por necesidad también (...) de lunes a domingo igual vas a trabajar.”

(Temporero, Región de Valparaíso)

“La gente quiere ganar más plata en la temporada y podrían hacer tres horas extra o más en algunos días. Es difícil hacer turnos, ya que la gente quiere tener más plata y en un turno no la sacan.”

(Productor, Región de Valparaíso)

Este intercambio, en que todos se benefician en el corto plazo, queda respaldado mediante la firma

de un anexo en los contratos, en el cual los trabajadores aceptan laborar horas extra o días sábado si la empresa lo requiere. Otra manera es arreglar los libros de asistencia, ocultando información a la Inspección del Trabajo para cumplir el trato.

"Con respecto a las horas extra, en el *packing* tú tienes cierto límite a lo que tienes que llegar, de ahí no te puedes pasar, pero eso es la pura fachada no más porque igual te pasas; cierran las puertas más temprano no más, y uno sigue trabajando adentro, por eso es la pura fachada."

(Temporera, Región de Valparaíso)

"Los que hacen el *packing* arreglan los libros, ponen la hora. Yo creo que si la gente que supervisa esto llega a la una de la mañana al *packing*..., generalmente en los *packing* se sale tarde, o sea, está toda la gente trabajando, y yo por lo menos tengo una niña que está a cargo mío que tiene trece, catorce años; me dijo 'Paty, sabes que quiero trabajar contigo este año', y ya, le dije yo, hablé con mi contratista; ya, me dijo, pero si llegan a venir de la Inspección que se vaya a esconder a los potreros. Y un día vinieron, un día vinieron, sabís que quedó la arrancadera pa' todos lados. Sí, y quizás qué otras cosas le habría encontrado el inspector además..."

(Temporera, Región de Valparaíso)

En relación con la normativa de salud y seguridad, los trabajadores aprecian una infraestructura adecuada y limpia, como baños y comedores en buen estado; pero estas condiciones no siempre se cumplen. En esos casos se aduce que el respeto a la norma retrasa la faena y obliga a una mayor inversión en el predio.

En ocasiones se burlan algunas regulaciones de seguridad. A los trabajadores no se les entregan todos los implementos de seguridad necesarios para la faena, o se hace caso omiso de la norma que indica que no se debe trabajar hasta veinticuatro horas después de la aplicación de agroquímicos. Ocurre también que los propios trabajadores evitan el uso de elementos protec-

tores como anteojos de seguridad o bloqueador solar por considerarlos molestos. Nuevamente, ambos actores transgreden la ley: los temporeros trabajan en horarios no permitidos, y los productores los incentivan y les permiten hacerlo. En el corto plazo ambos aumentan sus ingresos, en el largo plazo los trabajadores pueden ver afectada su salud y los productores se exponen a multas.

Pero existen predios en que los productores señalan con banderas aquellas zonas donde se han aplicado agroquímicos, con el fin de evitar que los trabajadores ingresen, incluso estableciendo multas a aquellos que sean sorprendidos trabajando en las zonas prohibidas.

Por su parte los comités paritarios juegan un importante rol fiscalizador. En su reglamento están estipuladas las sanciones que se le aplican a quienes transgreden las normas de seguridad, pudiendo ir desde una amonestación a un descuento en el salario.

Como se ve, hay empresas que respetan la ley y generan mecanismos que aseguran su cumplimiento. La presencia de organismos certificadores de calidad o de mutuales de seguridad es una alternativa al parecer efectiva para asegurar el cumplimiento de la norma: en aquellas empresas que cuentan con estos mecanismos de exigibilidad se observa una mayor tendencia a respetar la ley que en aquellas que no cuentan con ellos.

En torno a los derechos específicos de las mujeres, como la ley de sala cuna y la de fuero maternal, se produce otra desarticulación entre la normativa y el juego de las prácticas. Hay falta de interés por parte de las temporeras y de los empleadores para cumplir con estas disposiciones. Los productores afirman que son un desincentivo para la contratación de mujeres por los altos costos que implican; y en el caso de la sala cuna perciben una subutilización del recurso cuando éste existe, porque muchas mujeres prefieren otras modalidades de cuidado (abuelas, vecinas o hijos mayores). La normativa se transgrede y aparentemente ninguna de las partes se siente perjudicada por ello.

Cuando los productores no están dispuestos a evadir la ley, muchas veces optan por contratar a menos mujeres, pese a reconocer que realizan mejor algunos trabajos que los hombres.

Estas dinámicas de incumplimiento de las normas laborales por parte de productores y temporeros configura una situación en la cual, a cambio de mayores ingresos y mejores niveles de producción, los trabajadores quedan despro-

tegidos ante la ley y los empleadores expuestos a sanciones legales. Al combinar dicho estado de cosas con los juegos de poder descritos se observa la concreción de un acuerdo de mínimos, es decir, una situación en la cual ambos actores se encuentran en condiciones inferiores a las ideales, obteniendo beneficios de corto plazo que a la larga no se traducen en estabilidad laboral o en certidumbre respecto de la disponibilidad de mano de obra.

Un acuerdo de mínimos

El tipo de dinámicas descritas produce entonces un tipo de acuerdo laboral que podría definirse como un “acuerdo de mínimos”: la negociación podría ser más beneficiosa para ambas partes, pero el modo en que se combinan las prácticas lleva a que el aporte de cada uno sea mínimo, lo que crea una situación de alta incertidumbre sobre el éxito de la relación.

Las diversas dinámicas conducen a un trabajo precario en varios sentidos. Se trata de un sector de baja especialización, cuya remuneración es cercana al salario mínimo, con poca estabilidad laboral y escasez de contratos por períodos indefinidos. Tampoco se respetan derechos y beneficios laborales de los temporeros, como el descanso y el pago de las imposiciones previsionales, lo que suscita mucha incertidumbre respecto de su vejez. Los temporeros perciben que el compromiso con su trabajo no es recompensado con lealtad por parte del productor; sienten que su trabajo no se valora como corresponde, y tampoco sus eventuales niveles de especialización. Así surge entre los mismos temporeros la imagen de trabajadores desechables, fácilmente reemplazables, lo que nuevamente contribuye a los niveles de incertidumbre asociados al sector.

“Usted cuando tiene un auto nuevo le da, le da, duro, duro, porque está nuevo; después, cuando van pasando los años, como que la persona lo va desamparando un poco.

En el caso de un trabajador que trabaja en el campo, siempre hay uno mejor que uno, aunque usted no lo vea, siempre hay uno mejor.”

(Temporero, Región de O’Higgins)

Por su parte, los productores denuncian que son los trabajadores los que fallan. Perciben mala calidad en el trabajo, bajos niveles de compromiso y, sobre todo, oportunismo.

“Si el valor se mantiene y persiste el reclamo, entonces los trabajadores bajan la calidad del trabajo para ganar lo que esperan.”

(Productor, Región de O’Higgins)

Los temporeros observan un deterioro en su calidad de vida; sienten que la precariedad de la infraestructura (baños, agua, limpieza) convierte la actividad en un trabajo poco digno. De igual modo, se trata de un trabajo pesado, que requiere mucho esfuerzo y desgaste físico, sobre todo en el caso de la mujer.

“A mí me gustaría cambiarme, no trabajar más, porque en lo agrícola..., una, porque es un trabajo sucio, uno se cansa, uno se echa a perder la piel, uno se deteriora como mujer, y me gustaría trabajar en otra cosa que no sea campo.”

(Temporera, Región de Valparaíso)



Asociado a esta precariedad laboral los temporeros expresan un sentimiento de injusticia por el pago de su trabajo. Perciben que los salarios son injustos, que la diferencia entre lo que ellos ganan y lo que gana la empresa o el contratista es demasiado grande. Algunos señalan que los salarios no se han reajustado con el tiempo, mientras el costo de la vida aumenta.

Este sentimiento de injusticia se ve reforzado por la asimetría de información, que afecta las expectativas de los actores y reduce las posibilidades de concretar un buen acuerdo. El que los trabajadores no conozcan las cuentas de los ingresos y costos de la empresa en muchas ocasiones los lleva a suponer diferencias desmesuradas. Ello puede dar origen a exigencias desmedidas en relación con las posibilidades económicas de la empresa.

“Cada caja cuesta treinta mil pesos y, haciendo un cálculo, nosotras a veces hacemos más de diez mil cajas diarias, entonces, que paguen sesenta pesos y que la caja cueste eso, la diferencia es muy grande.”

(Temporera, Región de O'Higgins)

En muchos casos son los propios productores los que no están dispuestos a compartir la información que permitiría a los trabajadores dimensionar si la empresa se encuentra en condiciones de satisfacer sus demandas.

“Ahora mejor, pero la gente del sindicato pide el balance a Impuestos Internos y se hacen

públicos los resultados. Hay mucho activismo de gente de afuera.”

(Productor, Región de O'Higgins)

Dada la alta rotación y el bajo compromiso de los trabajadores, los productores piensan que no les resulta rentable invertir en mejorar sus condiciones laborales. En este contexto, denuncian dificultades a la hora de establecer relaciones de largo plazo con ellos.

“El temporero peligroso, que busca ganar plata a costa de lo que sea.

Pican los racimos y luego los botan en los basureros de los baños para que no lo pillen. Es difícil capacitarlo, ya que su único objetivo es ganar plata, haciendo lo que quiere para este fin, y es cerrado de mente.”

(Productor, Región de O'Higgins)

La falta de organizaciones de trabajadores dificulta el fomento de relaciones cooperativas entre los propios temporeros y con los empleadores, haciéndose frecuentes las acciones tácticas que en el largo plazo resultan perjudiciales para ambas partes. Las más mencionadas son trabajar lo mínimo para cumplir la meta diaria, o aprovecharse y abusar con pequeñas venganzas como daño a la infraestructura o robo de fruta y material del *packing*.

“Típico que todos se llevan un racimo para la casa (...), pero de repente no es tanto que se lleven la fruta sino, dentro del *packing*, que no se empiecen a llevar las bolsas de embalaje, que algunos las ocupan para congelar, o que se lleven papel absorbente o papel caliza.”

(Temporero, Región de Valparaíso)

Lo que sustenta el acuerdo de mínimos en el contexto de las identidades agrarias es el intercambio entre la protección del empleador y el compromiso del trabajador. Esto contribuye a acentuar la desigualdad de las posiciones subjetivas que ambos ocupan, ya que así el empleador condiciona su buen trato al comportamiento sumiso del empleado. Incluso con frecuencia los mismos trabajadores subestiman los alcances de sus derechos laborales en relación con la protección que les pueda otorgar

el empleador. Se mantiene o consolida el intercambio en una relación precontractual, tradicional en el sector agrario, donde el trabajador tiene que pactar una lealtad sin cuestionar los beneficios otorgados, aunque sean precarios.

“En mi caso yo nunca he trabajado con contratistas, siempre he tratado de trabajar apatronado, porque tiene un respaldo más aparte de tener un trabajo, porque yo siempre he tenido la mentalidad de si me fue bien aquí, si me porto bien y sé hacer todos los trabajos de distinto (...) digamos, de parrón, voy a tener trabajo (...) pa'l año, entonces uno se va respaldando por eso.”

(Temporero migrante, Región de O'Higgins)

Para los empleadores, el abandono en grupo de los temporeros pone en riesgo la cosecha completa, pero para los trabajadores representa la posibilidad de obtener mejores ingresos o condiciones laborales. Este aumento del poder del trabajador en un contexto de escasez de mano de obra es percibido por los empleadores como incumplimiento y deslealtad.

“El poder lo tienen los trabajadores, principalmente en verano; ahí tengo que decirles que sí a todo.”

(Productor, Región de O'Higgins)

Los productores declaran que en estas circunstancias no tienen la posibilidad de formular exi-

gencias en cuanto a la calidad del trabajo; sienten que tienen que conformarse con lo que hay.

Esto contribuye a la incertidumbre desde la perspectiva de los productores agrícolas, pues a la competencia del mercado, el alza de precios, la volatilidad de los mercados globales y las fluctuaciones del tipo de cambio se suma el comportamiento errático de los trabajadores. Las soluciones más reconocidas son mecanizar lo más posible el trabajo del campo, “importar” trabajadores desde el extranjero, producir cultivos menos intensivos en mano de obra o vender los campos para otros usos, todo lo cual afecta la creación de puestos de trabajo en el agro. Son muy pocos los que se plantean invertir en la mano de obra o generar acuerdos laborales que signifiquen mejores condiciones para los trabajadores a largo plazo, como una solución al problema de la incertidumbre característica del acuerdo de mínimos.

“Complicado. Nosotros estamos tratando como sea de disminuir la mano de obra a nivel de *packing* y campo. Estamos aumentando la densidad y bajando la altura para mecanizar lo más posible.”

(Productor, Región de O'Higgins)

Lo que se ha observado es que a estas situaciones se llega porque no existieron instancias previas de negociación y diálogo, porque todos los actores desconfían de antemano de la disposición de los otros para alcanzar un acuerdo cooperativo.

¿Por qué se negocia de esta manera?

Ante una situación como la descrita, en la cual se hace evidente que el acuerdo de mínimos no es capaz de generar certidumbre ni estabilidad, surge la pregunta de por qué se negocia de esta manera.

Lo que en muchos casos se observa es que el tipo de acuerdo laboral contribuye a la incertidumbre en un sector que, por la naturaleza de los bienes que produce y de los mercados en que se inserta,

ya es altamente fluctuante. Como se ha visto, esta situación resulta de la conjunción de factores y juegos simultáneos que dificultan una relación más beneficiosa para todos los involucrados.

En primer lugar, las expectativas de los actores ante la negociación de la relación laboral están fuertemente influidas por la manera como anticipan se concretará. En ocasiones, temporeros y

productores comienzan a negociar con mucha desconfianza, anticipando deslealtades y perjuicios. Algunos trabajadores tienen una imagen del productor como alguien que les pagará lo menos posible y que los mantendrá en situaciones laborales precarias; y algunos empresarios ven a los temporeros como empleados inconstantes, con bajos niveles de productividad, poco comprometidos, interesados en ganar plata fácil y rápidamente, por lo que abandonarán su trabajo apenas se les presente una mejor oferta.

Un segundo factor importante es la temporalidad de los actores. Las desconfianzas recíprocas actúan en desmedro del interés por invertir en relaciones de largo plazo. Entre los productores es frecuente la reticencia a invertir en capacitación, puesto que nada les asegura que volverán a contar con los mismos trabajadores el siguiente año; ello merma la posibilidad de contar con mano de obra más calificada, que pueda mejorar los niveles de productividad. Los trabajadores con frecuencia buscan arreglos informales para obtener la máxima liquidez, en desmedro de sus ingresos futuros y de la protección que otorga la firma de un contrato. Quieren estabilidad, pero de presentárseles una mejor oportunidad hacen abandono de la faena. En ninguno de los casos se observa disposición a invertir en una relación que en el futuro pudiera entregar mejores resultados.

En tercer lugar, se observa que prevalece entre los actores la percepción de que el otro reaccionará negativamente si se le plantea una demanda. Muchas veces esta anticipación del abuso lleva a soluciones que, por evitar la confrontación, resultan perjudiciales para las partes. Los productores creen que si aumentan las exigencias –para mejorar la productividad– los trabajadores abandonarán el trabajo; los trabajadores creen que si exigen mejores condiciones serán despedidos y optan por resignarse o bien por cambiarse de predio en plena temporada.

“Los principales problemas son por falta de calidad en el trabajo, y se resuelven retirando la exigencia.”

(Productor, Región de O'Higgins)

“Claro, muchas veces la necesidad de trabajar no permite que la gente hable, porque sabe que si habla o reclama lo van a (...) o lo van a despedir y después no lo van a recibir más, y es ése el problema.”

(Temporero “permanente”, Región de Valparaíso)

El contexto en el que se desarrollan estas relaciones tiene un papel fundamental. El problema de la escasez de mano de obra es real para algunas zonas del país, y las oportunidades alternativas para trabajadores con estos niveles de calificación, escasas, más aun en el caso de las mujeres, para quienes la migración no suele ser una opción. Con estas condicionantes el cambio debe surgir desde las propias prácticas, más que desde el entorno.

Cabe recordar que estas dinámicas emergen en el marco de relaciones históricamente arraigadas, propias del sector agrario chileno, y que por lo mismo se explican desde su inercia. La desconfianza o la actitud poco dialogante de los actores antecede el espacio de las interacciones aquí descritas. Su origen es tan remoto como el del propio sistema de distribución de la tierra. Por eso, pensar un cambio desde las prácticas resulta, por decir lo menos, complejo.

Ocurre sin embargo que estas disposiciones se reproducen y actualizan en cada uno de los intercambios. No son estáticas. Pese a ser un sector que durante las últimas décadas se ha modernizado en cuanto a técnicas y mercados, sigue predominando un trato autoritario de los productores hacia los trabajadores; por eso se reconoce como una conducta habitual la sanción del comportamiento asociativo con el despido o el hostigamiento. Así, lo que los productores califican como escaso compromiso o deslealtad se explica no sólo por el desarraigo de los temporeros, sino también por el uso que empleadores o jefes de cuadrilla hacen de su poder.

“Si una persona es insubordinada y atrevida, se va y no se vuelve a contratar.”

(Productor, Región de O'Higgins)

A su vez, este trato refuerza las identidades históricas del campo chileno –el patrón protege

y el trabajador obedece—. En la medida en que exista concordancia entre esas identidades no surgen mayores problemas. El acuerdo de mínimos sustentado en este tipo de intercambios se prolonga. Los conflictos surgen cuando uno de los actores asume un papel distinto. Por ejemplo, cuando los trabajadores se rebelan contra el trato de un empleador autoritario se produce un desacoplamiento entre las expectativas de los actores y los comportamientos reales, lo que crea desconfianza y resentimiento. Existen diversos desenlaces posibles: volver a la situación inicial; prolongar esta situación de inestabilidad, con el consecuente perjuicio para las partes, o que el empleador transite desde su identidad histórica hacia el ejercicio del nuevo rol que le demanda esta nueva situación.

Ejemplo de lo anterior lo constituyen los productores que han adoptado prácticas integradoras. Ante la necesidad de disminuir la incertidumbre respecto de la mano de obra, algunos han optado por involucrar a los trabajadores en la situación de la empresa, con el fin de sensibilizarlos y asumir de manera conjunta las dificultades a la que ésta podría verse enfrentada. En estos casos se han logrado soluciones más cooperativas.

"Hasta el año pasado hubo un ambiente de confrontación, pero por las heladas se contrató a un agrónomo que ha ayudado a que las relaciones con el sindicato sean mejores; ahora la gente se ha dado cuenta de que estamos apretados."

(Productor, Región de O'Higgins)

En ocasiones el papel que puede desempeñar un tercer actor es fundamental, puesto que introduce reflexividad en una interacción profundamente arraigada e inercial. Al situarse por fuera de estos juegos identitarios su posición le permite vislumbrar y potenciar dinámicas que apunten a un acuerdo de mayor beneficio para ambas partes. De esta manera, cobran importancia los agentes externos que apliquen o encarnen mecanismos de exigibilidad para las regulaciones establecidas. Por ejemplo, el uso

de certificaciones internacionales ha sido un importante promotor de cambios en el sector, lo que comprueba que es posible llegar a acuerdos más fructíferos para todos.

En otros casos, el cambio viene motivado por la toma de conciencia de la relación entre la satisfacción de los trabajadores y su productividad. Algunos productores reconocen que un trato amable, cercano y sin hostigamientos respecto del rendimiento es una estrategia de fidelización efectiva, que redundará en una mayor certidumbre en ambos actores. El trabajador se siente valorado y necesitado, el productor confía en poder contar con él.

"Yo, en el lugar que trabajé en este año, no digamos que pagaban mucho pero el trato yo lo pagaría; no pagaban mucho pero el trato de, por ejemplo, de la patrona hacia nosotros, de la patrona, era excelente... Ella a nosotras nos pedía por favor; en otros lados, que si no lo haces te vas, ¿me entiendes?"

(Temporera, Región de O'Higgins)

"La gente vuelve año a año. Ellos aluden al buen trato y que se les paga ordenadamente."

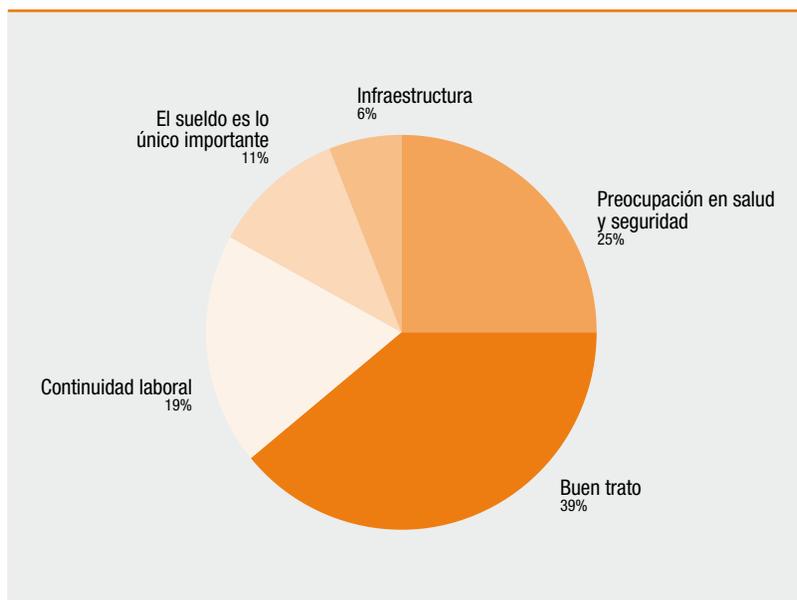
(Productor, Región Metropolitana)

Como se observa en el Gráfico 18, los aspectos que los trabajadores de la zona central consideran más importantes del empleo, después de la remuneración, son un buen trato (39%), la preocupación en temas de seguridad y salud (25%) y la continuidad laboral (19%).

Las prácticas integradoras requieren una temporalidad larga. Es vital que los actores tengan la disposición a arriesgarse e invertir en relaciones que en el futuro puedan aportar más beneficios que el ahorro en el presente. Ello implica involucrar a nuevos actores, como los contratistas o los mismos sindicatos, arriesgarse a capacitar a trabajadores a quienes —por la temporalidad propia de la fruta— no es posible contratar indefinidamente, y arriesgarse éstos a percibir menos ingresos a cambio de la posibilidad de una buena jubilación en el futuro.

GRÁFICO 18

Aspectos más importantes además del pago, trabajadores frutícolas permanentes y temporales de la zona central (porcentaje)



Fuente: Departamento de Economía Agraria UC, 2008.

NUEVOS MECANISMOS DE EXIGIBILIDAD Y FISCALIZACIÓN

Para la adecuación y el cumplimiento de las leyes laborales en el sector actualmente existen varias mesas de diálogo agrícolas; una nacional en que participan representantes del Estado, y otras bipartitas, en las que se reúnen representantes de los productores y de los trabajadores. El funcionamiento y los logros de este proceso de diálogo tendrán que evaluarse en sus propios méritos, pero parece una iniciativa importante para avanzar en los temas pendientes y llegar a consensos que hagan de las relaciones laborales en el agro un arreglo más óptimo.

Los productores reclaman una legislación que se adapte mejor a las necesidades propias de la actividad, y critican los sistemas de fiscalización por su arbitrariedad, hostigamiento e inadecuación. Los trabajadores, por su parte, denuncian la incapacidad de los entes fiscalizadores para captar las burlas a la ley, así como la falta de protección frente a reclamos que realicen en la Dirección del Trabajo. En este sentido, el papel que cumple el Estado —a través de la ley laboral y los mecanismos de fiscalización— en la generación de acuerdos entre actores que ocupan posiciones desiguales es articular una demanda doble y muchas veces en tensión: proteger la seguridad y los derechos laborales de las personas involucradas, sin perjudicar la competitividad y supervivencia del sector económico.

Las distintas dinámicas y prácticas que concurren en estos espacios de negociación, los juegos de poder, las adscripciones identitarias y los intercambios prevalecientes muestran que el acuerdo de mínimos no es un asunto de precios de mercado o problemas de lluvias o sequías. En la negociación del trato se juegan también aspectos determinantes de la productividad del trabajo. Este capítulo pone de manifiesto que sí es posible afianzar lealtades entre los actores laborales, aunque a costa de importantes inversiones. Se ha observado que lo que rompe la dinámica del acuerdo de mínimos, orientando las negociaciones hacia resultados más beneficiosos para todos, es la disposición a asumir riesgos que a largo plazo pudiesen derivar en una disminución de la incertidumbre. La incorporación formal de contratistas o los procesos de certificación de calidad internacionales son claros ejemplos de ello.



Sector comercio: jornadas extensas

¿TRABAJAR PARA VIVIR O VIVIR PARA TRABAJAR?

En la segunda mitad de la década de 1990, Chile ocupaba el primer puesto en los ranking mundiales de horas anuales trabajadas (International Institute for Management, 1998, y UBS, 2000). Por ejemplo, el año 2000 entre 58 ciudades del mundo, Santiago era la con mayor cantidad de horas trabajadas, con 2.244 horas anuales. En el otro extremo, países europeos como Francia y Alemania estaban en torno a las 1.600 horas.

La literatura consagra la expresión “exceso de trabajo” (*overwork*) para caracterizar la situación de quienes trabajan una cantidad de horas por sobre sus capacidades. Los efectos que acompañan estas largas jornadas son niveles de cansancio y estrés que hacen insostenible, en el largo plazo, la salud física y mental del trabajador, su bienestar y su calidad de vida (Golden y Altman, 2008). No existe una definición clara del número de horas que constituyen exceso de trabajo. Sin embargo, la tendencia mundial tiende a fijar el límite máximo semanal en cuarenta horas.

Las consecuencias del exceso de trabajo trascienden al propio trabajador. Las familias se ven profundamente afectadas, así como las empresas, donde se observan tasas elevadas de ausentismo, licencias médicas, baja productividad y poco compromiso de parte de estos trabajadores. Entre aquellos que perciben que el exceso de trabajo les viene impuesto por su empleador, más que obedecer a una decisión voluntaria, tales efectos son aun más acentuados (Golden y Altman, 2008).

La Encuesta IDH 2008 aporta importante información sobre la situación de los trabajadores chilenos respecto de este tema. Sus resultados dan cuenta de las largas jornadas laborales de los chilenos, así como de sus efectos en aspectos de su vida como la satisfacción con las actividades que realizan diariamente, sus niveles de agobio y de sociabilidad (ver Recuadro 10).

La reforma laboral de 2001 responde a un intento por reducir la jornada de los chilenos, acortando el máximo semanal de 48 a 45 horas, y limitando la posibilidad de horas extraordinarias, que en muchos casos formaban parte de la organización habitual de la producción y del trabajo (ver Recuadro 11).

Tras la promulgación de estas disposiciones, al año 2003 Chile ya había abandonado el primer lugar mundial de horas anuales trabajadas, y en 2006 el total anual se había reducido en un 7,4%, llegando a 2.186 horas. Los datos de la Dirección del Trabajo ratifican estas cifras: la Encuesta Laboral que realiza (ENCLA) registra una disminución de 3,3 horas entre 1999 y 2006, bajando de 48,4 a 45,1, respectivamente. Pese a esta significativa reducción, Chile se mantiene entre los seis países con mayor cantidad de horas trabajadas por trabajador al año.

Lo anterior se explica por una parte porque, pese a la reducción legal de la jornada laboral, ésta sigue siendo extensa en comparación con otros países y por otra porque el impacto de las leyes en la determinación de las horas efectivas de trabajo varía considerablemente dependiendo de factores individuales, institucionales y econó-

micos, entre otros. Es decir, existe entre la ley y la práctica una distancia más o menos grande, un grado de “observancia” (Messenger, 2004) que da cuenta de hasta qué punto la norma legal es, de hecho, una norma social. Se observa entonces que la aplicación de la ley se enfrenta a factores como, por ejemplo, la presión de los consumidores por un servicio adaptado a las características de su demanda, y el consiguiente interés de las empresas por satisfacerla. La pregunta que orienta este capítulo es cómo se lidia en la práctica con esta presión del entorno por jornadas extensas de atención al público y las reducciones legales de las jornadas, qué estrategias ocupan los actores involucrados, qué papel desempeñan las regulaciones (en los niveles de la empresa y del Estado) y qué resultados tiene esta tensión sobre la calidad de vida de los vendedores. Si bien en Chile el número promedio de horas trabajadas se encuentra muy cercano al máximo legal actual, el año 2006 la Directora del Trabajo anunciaba: “... algo pasa en el país que hace que [la jornada laboral] sea el principal factor de incumplimiento de la normativa laboral en todos los sectores y con todos los actores”. ¿Qué es lo que ocurre? ¿Qué formas asume en Chile el incumplimiento de la ley? ¿Qué factores lo explican?

EL TIEMPO DEL COMERCIO

La jornada de trabajo es particularmente problemática para los empleados del comercio, especialmente aquellos que trabajan en centros comerciales, por la manera en que se organiza el tiempo en sus lugares de trabajo. En efecto, el sector es uno de los más emblemáticos respecto de la extensa duración de la jornada laboral, y en particular del uso indeterminado del tiempo de trabajo y los descansos, pues el límite entre uno y otro es bastante difuso. En la reforma laboral del año 2001 la situación en el comercio estuvo muy presente, y varias de las normas de carácter general aprobadas estuvieron orientadas a regular la jornada laboral en este sector.

La reforma de 2001 entregó a los trabajadores del comercio un segundo domingo al mes como día obligatorio de descanso (la reforma de 1993

RECUADRO 10

¿Cómo impacta la gestión del tiempo de trabajo en la vida de los chilenos?

En el IDH de 2002 en Chile se identificaba la presión por la falta de tiempo como una fuente de agobio para los chilenos; el tema de tener tiempo para hacer otras cosas además del trabajo era problemático. La Encuesta de Desarrollo Humano 2008 permite tener una visión actual de esta situación.

A partir del análisis de los encuestados que trabajan se pueden distinguir cuatro grupos, definidos por la forma en que gestionan su tiempo de trabajo.

El primero de ellos, que representa el 8% de la submuestra de trabajadores, está conformado por personas con jornadas de trabajo parcial, que trabajan un máximo de cuatro días a la semana y no más de las horas legales semanales, llegando en promedio a trabajar 23,4 horas y sin llevarse trabajo a sus casas. Mientras el 27% de ellos trabaja todos los fines de semana, el 42% no lo hace y apenas un 12% declara trabajar horas extra. Frecuentemente tienen trabajos menores, ocasionales, informales, y trabajan de manera independiente. La mayor parte de ellos es de nivel socioeconómico bajo y un 61% son mujeres. Su distribución etaria se sitúa principalmente en los extremos: el 17% tiene entre 18 y 24 años, mientras que el 30% tiene 55 años o más. Es el grupo de trabajadores con el nivel más alto de satisfacción con su trabajo; el 62% de ellos dice estar contento con las actividades que realiza habitualmente. A su vez, son los que disponen de mayor tiempo libre y muestran menores niveles de agobio, tanto temporal como por exceso de exigencias; el

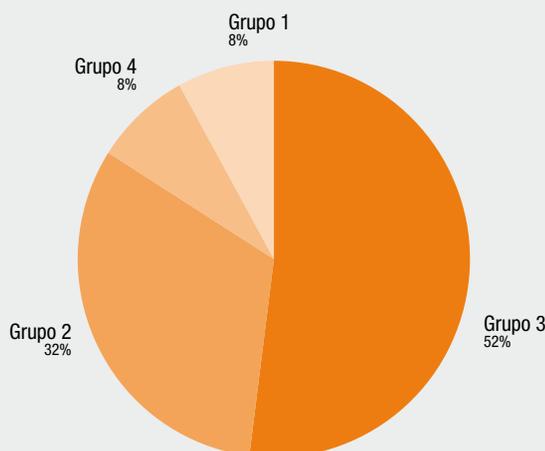
66% dice disponer siempre o casi siempre de tiempo libre después de su trabajo.

El segundo grupo, conformado por el 32% de los trabajadores encuestados, tiene horarios que se ajustan a una jornada completa de trabajo, repartidos en cinco días a la semana, con un total de 44 horas semanales en promedio. Prácticamente no trabajan los fines de semana y casi nunca trabajan horas extra; el 55% de ellos nunca lo hace. La distribución por sexo es bastante homogénea, 52% hombres y 48% mujeres, y se trata de personas de un nivel socioeconómico medio-alto. Son trabajadores relativamente jóvenes; casi el 30% tiene entre 25 y 34 años.

En el tercer grupo se incluye el 52% de los trabajadores encuestados, que en general excede de manera significativa los límites esperados de horas de trabajo. Casi en su totalidad (97%) trabajan más horas del máximo legal semanal, con un promedio de 59 horas, y el 71% trabaja seis días a la semana. Cerca de la mitad de quienes conforman este grupo trabaja algunos fines de semana al mes, y el 45% trabaja horas extraordinarias algunas veces al mes. Son principalmente obreros –calificados y no calificados– y empleados administrativos medios y bajos del sector privado. El 77% de estos trabajadores son hombres, principalmente de nivel socioeconómico medio-bajo. En este grupo trabajan sobre todo personas entre 35 y 44 años, representando al 32% del total de sus integrantes. Estos trabajadores son los más disconformes; el 51% señala que en realidad preferiría hacer otra cosa, y el 62% dice no disponer nunca o casi nunca de tiempo libre.

GRÁFICO 19

Grupos de trabajadores (porcentaje)



El último grupo representa al 8% de los trabajadores, y son quienes trabajan con mayor intensidad. El 87% de ellos trabaja siete días a la semana, con un promedio de 70 horas semanales, y prácticamente todos los fines de semana. Un 65% son obreros calificados de profesión, principalmente hombres (74%), y un 59% son trabajadores independientes. Pertenecen más bien a un nivel socioeconómico medio-bajo. En este grupo se concentran los trabajadores de mayor edad; el 32% tiene entre 45 y 54 años, y el 30%, 55 años o más. Entre ellos se observan los niveles más altos de agobio temporal por exceso de exigencias.

Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Desarrollo Humano, PNUD 2008.

RECUADRO 11

Modificaciones de la normativa de jornada laboral en Chile

En la discusión de la reforma laboral del 2001, el Gobierno optó por impulsar la “adaptabilidad pactada”, en la que se trasladarían los aspectos regulatorios desde la norma legal hacia el acuerdo entre las partes, esto es, hacia la capacidad de los propios actores de lograr pactos que beneficiaran a unos y otros, como ocurre ya en varios países (Messenger, 2004). Sin embargo, las autoridades gubernamentales desistieron de esta iniciativa pues quedó de manifiesto que en pocos casos existían las condiciones necesarias para alcanzar acuerdos de este tipo, esencialmente por la debilidad relativa de los sindicatos.

Como consecuencia, el sentido de la mayoría de las normas finalmente aprobadas se inclinó más bien por el eje de la protección, apuntando a poner topes a la duración de la jornada y a asegurar ciertos descansos mínimos, y no hacia los pactos de arreglos flexibles del tiempo de trabajo.

Específicamente, las modificaciones fueron:

1. Reducción del tope máximo de la jornada ordinaria de 48 horas a 45 para el conjunto de los trabajadores dependientes, es decir, una reducción de tres horas semanales.

Esta medida, que tuvo un respaldo unánime en el Senado, no fue de aplicación inmediata sino que se haría obligatoria cuatro años más adelante, en 2005. Con ello se buscó dar una señal clara de la necesidad de reducir el tiempo de trabajo, pero a la vez otorgar un margen de tiempo para que las empresas pudieran diseñar las adecuaciones organizacionales necesarias para una nueva gestión del tiempo en el trabajo (sistemas de turnos y otros).

El sentido de la regulación implicaba que los trabajadores rebajaran el tiempo de trabajo pero sin ver disminuidas sus remuneraciones. El fundamento de la extensión de la fecha acordada para la entrada en vigencia de esta norma era que en el lapso intermedio las empresas adecuaran sus índices de productividad a la nueva jornada, de forma que el costo de la reducción no recayera únicamente en el trabajador, a través de una remuneración más baja, o en el empleador, por un aumento real de las remuneraciones.

2. Límite a las horas extraordinarias

El recurso a las horas extra ya era cada vez menos extraordinario y, en algunos sectores, incluido el comercio,

formaba parte de la organización habitual de la producción y del trabajo. A ello contribuían varios factores.

Desde el punto de vista de las empresas, éstas no necesitaban aducir causas especiales para extender el tiempo regular de trabajo. Tampoco había una limitación temporal (semanal o mensual) para ello. Y, además, el costo relativo del pago de las horas extraordinarias era bajo para el empleador, en tanto el cálculo se hacía a partir de una parte de la remuneración solamente (Rojas, 1998).

Desde el punto de vista de los trabajadores, las horas extra terminaron siendo lo que más influía en la prolongada jornada de trabajo, en la medida en que fue predominando el sistema de remuneraciones en que el componente fijo del salario tiene un peso menor que el componente variable (por rendimiento, por comisión, etc.). Mientras mayor número de horas se trabaje, mayores unidades de productos o de servicios se generan. La reforma laboral buscó limitar el problema del siguiente modo: “Las horas extraordinarias sólo podrán pactarse para atender necesidades o situaciones temporales de la empresa. Dichos pactos deberán constar por escrito y tener una vigencia transitoria no superior a tres meses, pudiendo renovarse por acuerdo de las partes”. Este cambio incorporó, entonces, dos requisitos: a) la necesidad de justificar el recurso al sobretiempo sólo para asuntos de carácter extraordinario, y b) una acotación temporal: estas necesidades no podían perdurar más allá de tres meses.

3. La tercera modificación importante se refería a la garantía de los descansos en el ciclo semanal o mensual.

Con esta reforma los trabajadores del comercio obtuvieron un segundo domingo al mes como día obligatorio de descanso.

4. La reforma a la jornada de trabajo tuvo cómo énfasis fundamental limitar su duración. Pero hubo también una señal hacia la flexibilidad que reclamaba especialmente el empresariado, y que se expresó sobre todo en la definición de la jornada parcial.

No existía en el país un concepto legalmente definido de la jornada de tiempo parcial, a pesar de que se pactaran de hecho, sin obstáculo legal, jornadas de menor duración que la habitual, de tiempo completo. Es decir, en la práctica se realizaban jornadas *part-time*, pero no estaban tipificadas así en las normas laborales.

Los contratos de tiempo parcial quedaron definidos en el Código del Trabajo como aquellos en los cuales se conviene una jornada no superior a dos tercios de la duración de la jornada ordinaria, es decir, de 30 horas semanales, tomando como referencia la jornada ordinaria de 45 horas vigente a partir de 2005. Para este tipo de jornada se permitieron los pactos de horas extra, que pueden variar semanalmente. La jornada diaria puede tener un máximo de diez horas,

pudiendo interrumpirse por un lapso no inferior a media hora para la colación.

Respecto de la polifuncionalidad, que se relaciona con la organización del trabajo en el comercio, lo que se incorporó fue lo siguiente: "El contrato de trabajo podrá señalar dos o más funciones específicas, sean éstas alternativas o complementarias".

había garantizado uno), lo que responde a una demanda largamente anhelada por las organizaciones de trabajadores del sector. También se consideraron algunas demandas de flexibilización de los empresarios, como la definición de la jornada parcial y la introducción del concepto de polifuncionalidad. Esta última norma formaliza el surgimiento de los "vendedores integrales", aquellos que en su jornada tienen que realizar múltiples actividades además de vender.

En el año 2006, con la firma del "Acuerdo de la Mesa de Comercio 2006", se buscó limitar los

horarios de funcionamiento del sector durante el mes de diciembre. Los actores se mostraron favorables a esta medida, enfatizando la importancia de aplicar buenas prácticas laborales que beneficien a la propia empresa y a sus trabajadores.

Sin embargo, al monitorear los acuerdos se constató que éstos no se cumplieron, por lo que en 2007 el Ejecutivo envió un proyecto de ley que fue aprobado y promulgado en septiembre de ese año y que regula la jornada de trabajo y los descansos durante las festividades anuales, para el sector comercio (ver Recuadro 12).

Características del sector: el *retail* en centros comerciales

El sector del comercio ha tenido grandes cambios en las últimas décadas, en cuanto a su organización y su composición. Se puede observar un desplazamiento de la operación de pequeños negocios, tiendas o almacenes distribuidos por barrios hacia su concentración en grandes centros comerciales y supermercados, o megamercados. Las multi-tiendas, o tiendas por departamentos, contienen una completa gama de productos y servicios, de manera que la población puede satisfacer allí gran parte de sus demandas de consumo.

Esta transformación en la organización económica ha acarreado un cambio en la composición del empleo, desde el trabajo independiente en pequeñas tiendas hacia un proceso masivo de concentración del empleo en grandes cadenas. Mientras en los años sesenta y setenta una alta

proporción de los trabajadores del sector eran los mismos propietarios de las tiendas y sus familias, en la actualidad son mayoritariamente empleados contratados directa o indirectamente por las tiendas de los megacentros comerciales.

En todas las modalidades de empleo del comercio, la proporción de mujeres es muy superior a su participación económica promedio en la fuerza de trabajo, por lo que se trata de una actividad feminizada (Dirección del Trabajo, 2008). Además, se trata de un sector con fuerte presencia de trabajadores jóvenes; alrededor del 30% de los trabajadores del sector es menor de treinta años (Cámara de Diputados, 2007).

Los jefes de ventas se han convertido en uno de los actores más importantes de la organización

RECUADRO 12

Incumplimiento de los acuerdos de la Mesa de Comercio

07/12/2006

Con cierre del comercio en Navidad y Año Nuevo se avanzó en las buenas prácticas

La Dirección del Trabajo destacó el "histórico" acuerdo alcanzado para poner límites al horario de funcionamiento del sector durante los ajetreos últimos días del año

La directora del Trabajo, Patricia Silva, sostuvo que el acuerdo logrado entre trabajadores y empresarios ligados al comercio es un avance respecto de "las buenas prácticas" que permitan que los empleados tengan más y mejor tiempo para pasar las fiestas de fin de año con sus familias.

"Se avanzó un poco más en relación a las buenas prácticas y a garantizar que los trabajadores y trabajadoras del comercio puedan compartir con sus familias a un horario que les permita estar en casa tranquilamente para esos días", sostuvo Silva en entrevista con El Diario de Cooperativa.

El acuerdo, calificado de "histórico" en la jornada del miércoles, fue firmado por la Cámara de Comercio de Santiago, la Cámara Nacional de Comercio y la Asociación Gremial de Supermercados, y contempla el cierre de todos los establecimientos durante el 25 de diciembre y el 1 de enero de 2007.

Además, se estableció un horario máximo de apertura de locales comerciales durante las últimas semanas de diciembre, quedando entre el 15 y el 23 como horario de cierre las 23:00 horas. El 24 y 31 de diciembre se cerrará a las 20:00 horas.

La directora del Trabajo indicó que el acuerdo implica a "sectores que tienen alto impacto por el número importante de trabajadores que agrupan", pero que además puede servir "de modelo a seguir por todos los sectores".

La abogada destacó también el valor de la mesa de conversaciones, iniciada por la Dirección del Trabajo, pues además del acuerdo se consensuó en mantener las conversaciones para resolver otros puntos durante 2007.

La idea de la instancia es "seguir conversando, seguir manteniéndola vigente y activa durante todo el año 2007 porque hay otros temas también que abordar".

28/12/2006

En todo el país se detectaron infracciones a acuerdo del comercio para Navidad

La Dirección del Trabajo detalló que en las regiones Metropolitana y del Biobío se detectaron las más altas tasas de incumplimiento, a diferencia de Magallanes y Los Lagos

"Menos de la mitad de los centros comerciales de la Región Metropolitana acató el acuerdo" sobre horarios de cierre del sector para la pasada Navidad, señaló la Dirección del Trabajo, que agregó que el Biobío siguió a Santiago en el nivel de incumplimiento, principalmente en supermercados, multitiendas y centros comerciales.

La entidad fiscalizadora recordó que el "Acuerdo del Sector Comercio 2006" fijaba que "entre el 8 y 14 de diciembre los centros comerciales cerrarían a las 22:00 horas; y entre el 15 y 23 de diciembre lo harían a las 23:00 horas".

"El 24 y 31 de diciembre todos los establecimientos comerciales cerrarían a las 20:00 horas. La ley impedía abrir el 25 de diciembre a los centros comerciales y supermercados adosados a éstos", añadió un comunicado.

Sin embargo, este protocolo voluntario no fue cumplido, lo que lamentó Patricia Silva, directora del Trabajo, quien enfatizó que "esta actitud hace necesaria una solución legal que garantice el derecho al descanso de los empleados del comercio".

El balance entregado por la Dirección del Trabajo revela un bajo cumplimiento en todo el país, salvo en Magallanes y Los Lagos, donde los horarios de cierre estuvieron de acuerdo con lo pactado.

www.cooperativa.cl

del trabajo del sector. Ellos son los responsables de la tienda, del cumplimiento de metas (diarias, semanales, mensuales, por temporada, entre otras), de la reducción de las pérdidas de inventario (bono de inventario), de la incidencia de las ventas a crédito y de ciertos productos promocionales, y del cumplimiento de los protocolos de venta por parte de sus vendedores, entre otros. Su sueldo tiene una parte fija considerable (comparada con la de los vendedores), pero el componente variable también es importante. El monto final, por lo tanto, depende del cumplimiento de las metas y de la productividad de los vendedores a su cargo.

El sueldo de los vendedores, por su parte, se compone de una base fija que suele hallarse en torno al salario mínimo, más una comisión por ventas individuales. La proporción entre uno y otro componente varía entre cada tienda y departamento.

Los horarios de funcionamiento de las tiendas, tanto grandes como pequeñas, están definidos por la dirección del centro comercial. En las grandes tiendas, el jefe de ventas gestiona la organización del trabajo de su departamento, con el objetivo de maximizar las ventas. Para ello, idea e implementa premios y castigos a sus vendedores

(los invita a comer si el departamento cumple con la meta de inventario, fija una meta de venta diaria y al que la cumpla lo dejan irse más temprano, por ejemplo). Además, tiene acceso a herramientas de control proporcionadas por la tienda (cámaras de seguridad a través del computador, acceso a las ventas de cada empleado permanentemente actualizadas, entre otras).

En las pequeñas tiendas, el jefe de local es quien coordina la gestión interna, organiza funciones y horarios del personal, y se relaciona con los dueños o ejecutivos de la empresa a la que pertenece.

Otra característica del sector es el uso de varias razones sociales para un mismo giro, con lo que las operaciones de traslado de capital y de trabajadores entre unas y otras son permanentes. Estas distintas figuras forman parte del mismo negocio y operan bajo la coordinación y dirección de la oficina central del *holding*. En lo que se refiere a políticas de administración de personal, en todas las unidades de cada *holding* se pueden encontrar las mismas medidas y procedimientos internos de control laboral. Este sistema de múltiples razones sociales dificulta la identificación del verdadero empleador de los trabajadores, así como la actividad sindical.

La gestión del tiempo de trabajo en los centros comerciales

JORNADAS EXTENSAS

Para los vendedores, un día de trabajo normal empieza, por ejemplo, a las 10:40 y termina a las 21:16, con una hora de colación; es decir, trabajan 9 horas y 36 minutos al día. Un día de la semana entran a trabajar a las 13:40, y tienen libres dos días a la semana; cada dos semanas, uno de estos días es domingo. Los sábados en general se trabajan, lo mismo los feriados; cuando les toca trabajar un día feriado algunas tiendas les dan libre otro día de la semana. Por el contrario, si el día que les tocaba libre por turno

coincide con un feriado legal, la mayoría de las veces pierden el día libre. De esta forma se respeta el máximo legal de 45 horas semanales.

“Los feriados los trabajamos. Si nos toca justo un día martes y justo te tocaba por horario martes, lo perdiste no más. Los feriados trabajados se te devuelven; en algún momento de la vida, pero se te devuelven.”

(Jefa de ventas, tienda grande)

Las tiendas generalmente tienen como política no pagar horas extra. Sin embargo, en muchas

ocasiones vendedores y supervisores llegan a acuerdos para realizarlas, generándose una dinámica de intercambio en la cual el vendedor recibe mayores ingresos y la empresa maximiza sus ventas, aun cuando ello implique extender la jornada laboral. Una de las modalidades más empleadas en esta dinámica es marcar tarjeta más tarde o más temprano de la hora de entrada o de salida efectiva, e intercambiar horas extra durante el día por el derecho a entrar más tarde o a salir más temprano otro día.

"A veces el jefe te hace llegar a las tres y a las cuatro te dice, 'Ya, ahora anda a marcar'."

(Vendedora jornada parcial, tienda grande)

"Yo soy uno de los comodines de mi jefe. Ayer me pidió que llegara a las 9:30, pero te vas temprano y yo... ya. O me dice quédate para las ventas nocturnas y no te lo pagan, pero sí te dan la ventaja de poder cambiar un día por otro."

(Vendedor jornada completa, tienda grande)

Algunos vendedores piden trabajar en sus días libres o feriados con el fin de mejorar sus ingresos, y algunos supervisores los autorizan ya que ello implica aumentar las ventas. En estos casos en que las horas trabajadas no quedan formalmente registradas, la responsabilidad por el vendedor recae sobre el supervisor. Estas horas no se contabilizan en el total semanal de horas trabajadas.

"Cuando están muy bajos en las ventas y se viene una venta buena, un fin de semana bueno, ellos me piden venir sin marcar para poder vender y poder tener una mejor comisión."

(Jefe de ventas, tienda grande)

Algunas empresas, conscientes de la existencia de este tipo de arreglos y con el fin de no ser multadas en caso de fiscalización, han generado mecanismos de control para evitar el exceso de trabajo de los vendedores. El bloqueo automático del código de ventas de los vendedores, una vez cumplido el máximo de dos horas extra diarias, es una de las estrategias de control más empleadas.

Con esto, los vendedores dejan de ganar comisiones por las ventas que pudieran realizar, lo que elimina cualquier incentivo al exceso de trabajo. Aun así los jefes declaran tener dificultades para hacer cumplir estas normas, ya que la realización de horas extra es una conducta profundamente arraigada entre los vendedores.

"Antiguamente la gente trabajaba muchas más horas, no exigía que se le pagaran las horas extra, porque era un tema que ya estaba dado así, entonces como que nadie reclamaba el tema de las horas extra."

Ahora la gente trabaja más de la hora, exige que se le paguen las horas extra, entonces nosotros como jefes evitamos que las hagan."

(Jefa de ventas, tienda grande)

Existen en los centros comerciales otras situaciones excepcionales en las que la jornada laboral debe prolongarse. Es el caso de la realización de inventarios y de las "ventas nocturnas".

Generalmente, por participar de estas actividades vendedores y jefes perciben una remuneración equivalente a la del promedio de un día de trabajo normal. Rara vez estos eventos se pagan como horas extraordinarias. Este incentivo no sería necesario ya que los mismos vendedores manifestarían gran interés por participar, dados los altos volúmenes de venta en el caso de los eventos nocturnos, o la certeza del pago con ocasión de los inventarios. Por el lado de los jefes, el incentivo sería la contribución a las metas de ventas que significan los eventos nocturnos. Con frecuencia, para asegurarse el personal con ocasión de estos eventos, las empresas ponen a disposición de los vendedores taxis que los van a dejar a sus casas al final de la jornada.

La participación en los inventarios suele ser obligatoria. Una noche de inventario se contabiliza como un día normal de trabajo. Por norma, quienes participan de los inventarios tienen libre el día siguiente; sin embargo, esto no siempre se respeta, ya sea porque los trabajadores no quieren perder un día de ventas o porque no se les da la opción.

“Siempre cuando trabajo en la noche, al otro día tengo libre, por obligación, porque no puedo trabajar de noche y de día. Pero a veces llegamos muy temprano. Deberíamos llegar a trabajar en la noche, a las ocho o a las nueve de la noche. Pero a veces llegamos igual en el día, nos quedamos todo el día y toda la noche.”

(Jefe de ventas, tienda grande)

En algunas empresas se intenta realizar estas actividades dentro de la jornada laboral para no pagar horas extra o bonos adicionales; el vendedor no es requerido fuera de su horario ordinario, pero pierde las ventas que pudiera haber hecho durante ese tiempo.

“Yo estuve dos días en la bodega, que tuve que ordenar, y perdí de vender y tuve que hablar con el gerente para que nos pagaran ese día y aún no lo hace, y son dos días perdidos, porque es inventario.”

(Vendedora jornada completa, tienda grande)

Además de los incentivos que apelan a la motivación personal de los trabajadores, como las comisiones por ventas o el pago de bonos, las empresas recurrirían a estrategias adicionales para proveer de los vendedores necesarios para satisfacer la demanda en todo momento. Ejemplo de esto es el ofrecimiento de buses de acercamiento. Para asegurarse que a las once de la mañana, cuando la tienda abre, los vendedores estén listos para vender y no se dediquen en ese momento a ordenar y reponer mercancía, estos buses recogen al personal en un punto de encuentro con bastante antelación respecto de su horario de ingreso, de forma que lleguen temprano y preparen la apertura de la tienda. Así se prolonga la cantidad de horas efectivas en que el vendedor se encuentra a disposición del empleador, sin que ello se traduzca en un aumento de los sueldos. De hecho, estas horas no se consideran en el total de horas trabajadas al día.

“Ponen un bus desde la Plaza Italia, el horario era a las 11 pero el bus sale de acá como a las 9:30, llegando allá a las 10:15, y en la tarde tienes que hacer caja y sales más tarde, el bus

te espera, pero eso no lo pagan.”

(Vendedor jornada parcial, tienda grande)

Otras veces, especialmente cuando la tienda se ve sobrepasada por la demanda, los jefes de ventas les piden a sus subalternos trabajar horas extra o durante sus días libres. Pero, afirman los vendedores, más que de un simple pedido se trataría de una exigencia, porque si no aceptan pueden enfrentar consecuencias negativas.

“Puedes decir que no, pero no te conviene porque te hostigan o simplemente no te toman más en cuenta, no te llaman más si hay inventario o venta nocturna, como que te castigan.”

(Vendedor jornada parcial, tienda grande)

Algunos vendedores indican que actividades como reuniones comerciales o de planificación se realizan fuera de los horarios de trabajo, con asistencia obligatoria y no remunerada.

La jornada de trabajo de los jefes de tienda es aun más larga. Declaran trabajar entre 50 y 60 horas semanales, lo que justifican por la gran responsabilidad que su cargo implica y por su mayor cercanía con la gerencia de la tienda. Su contrato con frecuencia se rige por las normativas que se aplican a los gerentes, subgerentes, apoderados con facultades de administración y todos aquellos que trabajan sin supervisión superior inmediata, en los que no se aplica el límite de 45 horas semanales. Dicha excepción legal no hace alusión a los jefes de tienda, por lo que no está claro si efectivamente es aplicable a ellos; sin embargo, éstos asumen que su cargo “de confianza” implica trabajar jornadas más extensas. No lo ven como problemático porque se sienten profundamente involucrados con el funcionamiento de su tienda o departamento, y responsables de su desempeño.

“Nosotros trabajamos más de 45 horas.

Nosotros los jefes. A los vendedores se les respetan cabalmente... En el caso de los jefes no, porque se supone que somos personas de confianza de la empresa, donde no marcamos nada, absolutamente nada, entonces no hay

un control sobre nosotros, pero sabemos que hay que llegar todos los días a las diez de la mañana y te pueden dar las diez y media de la noche, a veces hasta las once.”

(Jefa de ventas, tienda grande)

Con esto se genera una distinción simbólica entre los vendedores y los jefes de tienda; mientras la jornada laboral de los primeros se rige por la ley común a todos los empleados, los jefes de tienda se adhieren a un sistema especial dirigido a las esferas con mayor prestigio debido a su rango y responsabilidades.

Considerando la realidad de los jefes, la extensión de la jornada laboral es percibida por los vendedores como una vía para ascender; se trataría de una posibilidad que la empresa pondría a su disposición para aprender mejor el oficio y lograr así un mejor puesto. En algunos casos, es comprendida como una inversión a largo plazo, puesto que una vez obtenido el ascenso se logra un mayor control sobre el tiempo.

“Yo ahora podría decir que a estas alturas me puedo dar el gusto de llegar a las once de la mañana y nadie me dice nada. Después de haber llegado muchos años muy temprano y de haberme ido muy tarde.”

(Jefa de ventas, tienda grande)

Este juego de identidad asociado al prestigio se ve reforzado por los mecanismos que usa la empresa y que aumentan la responsabilidad de los jefes de ventas. Ejemplo de ellos son la entrega de bonos por bajas pérdidas en los inventarios o por el cumplimiento de las metas.

De manera similar, algunos vendedores esperan que su disposición a alargar sus jornadas o a asistir a eventos extraordinarios —es decir, a flexibilizar su horario— sea valorada y reconocida por los jefes de tienda. Ello les permitiría ganarse la confianza de sus superiores, por lo cual podrían recibir algunos beneficios en el futuro.

HORARIOS VARIABLES, INUSUALES, CONTROLADOS

La gestión de las largas jornadas laborales no está exenta de intereses cruzados originados en juegos de identidad, de poder y de intercambio, así como en incentivos que con frecuencia operarían en el sentido opuesto a la finalidad de las leyes.

Los turnos y horarios de los vendedores de las grandes tiendas son administrados por los jefes de ventas a partir de mallas que les entregan la gerencia de recursos humanos o los encargados de personal. Dichas planillas contemplan diversos esquemas horarios que organizan las 45 horas semanales de trabajo, asignándole uno a cada vendedor; los turnos van rotando semana a semana, de modo que los vendedores transitan por todas estas posibilidades.

Esta modalidad de gestionar la jornada laboral de los vendedores introduce una fuerte variabilidad en los horarios, puesto que durante el año pueden tener hasta ocho formas distintas de organización semanal, con todas las consecuencias que esto conlleva a la hora de compatibilizar sus tiempos con los de su familia, amigos y otras actividades.

El jefe de tienda es el encargado de conciliar los intereses de la empresa con las necesidades de los vendedores, quedando en sus manos la gestión del tiempo en la tienda. Además de asignar los turnos a los vendedores, de él dependen los permisos, los cambios de turno y días, los descansos y las salidas a almorzar, entre otros. Ello deja un amplio margen para su discrecionalidad y, a su vez, disminuye el control que los vendedores tienen sobre sus horarios.

“A veces no se respeta porque, si al jefe se le ocurrió hacer una reunión, tienes que quedarte, o el domingo a las nueve de la mañana tienes que estar.”

(Vendedora jornada parcial, tienda grande)

Durante la jornada los vendedores tienen dos momentos de descanso: el *break* o pausa, y la hora de almuerzo o colación. La pausa dura entre quince y treinta minutos y, si bien el vendedor tiene la libertad de tomársela en cualquier momento del día, requiere de la autorización del jefe. La colación, por su parte, tiene una duración mínima legal de media hora para los trabajadores con jornada completa, pudiendo extenderse sin límites. En los casos estudiados se prolonga entre una y dos horas. En el caso de los trabajadores con jornada parcial existe un límite legal de dos horas. Generalmente la salida a colación se produce entre las 13:00 y 16:00 horas, y es el jefe quien decide quién sale y cuándo, dependiendo de la demanda y de la dotación de personal del momento.

Los vendedores consideran excesivo el lapso de dos horas para almorzar, porque como generalmente no tienen un lugar donde estar terminando dando vueltas por el centro comercial, aburridos y cansados. Para matar el aburrimiento, y además aumentar sus ingresos por las ventas que pudieran hacer, prefieren trabajar durante parte de sus horas de colación, aun cuando ello implique que su jornada laboral alcance las diez horas diarias. Prefieren cambiar su tiempo de descanso por más ventas.

"Los días buenos achico mi colación. Achico todos mis tiempos para vender más."

(Vendedor jornada completa, tienda grande)

En los casos en que los incentivos individuales no son suficientes para que este intercambio se produzca, algunas empresas crean mecanismos que en cierta medida obligan a que los vendedores trabajen durante la colación, por ejemplo hacerlos responsables por los robos que ocurran durante ese horario.

Los vendedores ven en la duración excesiva de la colación una estrategia de la empresa para asumir la reducción de la jornada a 45 horas. Al ampliar los tiempos de descanso se respeta el máximo de horas de trabajo, pero sin que esto signifique una reducción real de las horas que los vendedores permanecen en los centros comerciales.

"Para que cumplas las 45 horas en el trabajo, en vez de tirarte más temprano para la casa te dan dos horas de colación."

(Vendedor, tienda pequeña)

Otras veces los vendedores tratarían de alargar al máximo sus horarios de almuerzo, ya sea porque parte importante de este tiempo se perdería en instalarse a almorzar o porque no están dispuestos a trabajar durante sus horas de descanso. Los jefes de tienda suelen atribuir estas conductas a la falta de compromiso de los vendedores, que buscarían disminuir su carga laboral prolongando indebidamente su horario de colación.

"Ellos tienen una hora de colación y quince minutos de *break*. Se lo ganaron por negociación colectiva. Pero la hora de colación se transforma en dos y el *break* se transforma en una."

(Jefa de ventas, tienda grande)

La articulación que deben realizar los jefes de tienda fortalece el juego del intercambio: mientras ellos tienen incentivos para alcanzar las metas lo antes posible, los vendedores buscan horarios que sean compatibles con sus necesidades particulares. En este sentido, el valor y la función que cumple el tiempo en la organización de la tienda es ser un bien que transan los jefes con los vendedores: intercambian trabajo por tiempo.

"Por ejemplo, yo les doy premios. No sé, por ejemplo, la que llega a su meta, el próximo mes, en vez de darle domingo y lunes, le doy sábado y domingo."

(Jefa de tienda, tienda pequeña)

En algunas empresas, dadas las descoordinaciones que se producían en la dotación de personal por causa de estos intercambios informales, se ha buscado limitar las atribuciones del jefe de tienda. Sin embargo, éstos se oponen a las nuevas formas de control afirmando que a menor flexibilidad, menor motivación y rendimiento de la gente a su cargo, y como consecuencia de ello cae también el volumen de las ventas de las que son responsables. Se estaría eliminando un elemento de intercambio que beneficiaría tanto

a la empresa como al trabajador. Al fijar y adecuar los horarios considerando exclusivamente los intereses de la empresa, plantean, a los vendedores se les hace más difícil conciliarlos con sus necesidades personales, lo que redundará en insatisfacción y poca disposición a sacrificarse por cumplir.

“Pienso que tiene que ser para los dos lados. En este minuto está siendo como para un solo lado. Tú tienes necesidad y le puedes decir que se quede, pero ellos, si tienen una necesidad, ahí es prohibido el cambio. Entonces creo que no es justo.”

(Jefa de ventas, tienda grande)

Además de variable, el horario en el sector comercio se caracteriza por ser inusual. Los momentos que la gente destina a comprar y por lo tanto los de mayores ventas son los fines de semana y los feriados, por lo que en los centros comerciales se trabaja cuando en todos los demás sectores se descansa. Durante los días de semana la demanda presenta también grandes variaciones: las ventas se concentran entre las cuatro y las ocho de la tarde; durante el resto del día son más bien esporádicas.

Esta variabilidad temporal de la demanda lleva a las tiendas a organizarse para disponer de grandes dotaciones de personal durante las horas punta y de menos vendedores durante el resto del tiempo. Los fines de semana, por ejemplo, la planta de trabajadores de jornada completa es complementada con vendedores de jornada parcial (“tiempo parcial” u “hora punta”, según sus propias categorizaciones). Estos últimos trabajan 30 y 20 horas semanales, respectivamente, y su función principal es vender, por lo que participan poco del resto de las actividades, como ordenar o hacer inventarios. Su remuneración es variable, a veces compiten por comisión con los vendedores de jornada completa y a otros solamente se les paga el día.

En las grandes tiendas estos trabajadores generalmente tienen contrato formal, no así en los pequeños locales de los centros comerciales, donde el trabajador queda expuesto a la necesidad variable de la empresa; acude a trabajar sólo

cuando lo llaman, por lo que tiene un horario laboral impredecible y variable.

No obstante, los vendedores aceptan la precariedad laboral, en el entendido de que están intercambiando informalidad por ingresos extra. Aceptan trabajar sin contrato por la mayor liquidez que esto les significa, eludiendo a la Dirección del Trabajo o bien firmando contratos ficticios. Como declara una vendedora que trabaja regularmente en tiendas pequeñas:

“Yo solamente tuve contrato en Navidad, trabajé diez días y me hicieron un contrato como si hubiese trabajado todo el mes.”

(Vendedora, tienda pequeña)

Son frecuentes las relaciones conflictivas entre vendedores con distintos tipos de contrato y horarios, pues, como se dijo, mientras los de jornada completa tienen que dedicar parte importante de su tiempo a ordenar y reponer, los de jornada parcial sólo venden. Con el sistema de comisiones estos últimos logran en un fin de semana un salario similar al que reúnen los otros durante toda la semana. En una situación en que los roles están difusamente definidos por el contrato de trabajo, depende del jefe de ventas que la distribución de actividades sea equitativa. Por lo mismo, los vendedores de jornada completa tienden a percibir que los otros se aprovechan de su condición: acusan a los de jornada parcial de aprovecharse del trabajo de reposición y orden que ellos realizan para aumentar sus ingresos. Los de jornada parcial, por su parte, denuncian hostigamiento y boicots por parte de los que pasan más tiempo en la tienda, por lo que muchas veces terminan ordenando en bodega, pese que estas funciones no se encuentran contempladas en su contrato.

“Y la gente que trabaja media jornada, para los *full-time* es demasiado; ellos vienen a ganar su plata sin hacer nada, no tienen que quedarse en caja, no reponen, no tienen que traer bolsas, nosotros tenemos que hacer todo eso.”

(Vendedor jornada completa, tienda grande)

Estas tensiones también surgen con los trabajadores que no perciben comisiones por venta, como ocurre con los promotores de productos, que no son empleados por la tienda. En estos casos, los vendedores comisionistas compiten por establecer alianzas con los promotores para quedarse con la comisión de sus ventas.

“Hay que usar el chantaje. Yo llegué a la tienda una semana antes de pago; vendíamos hartos pero no estábamos con comisión, ahí los full a uno la inflaban porque ellos querían todas las ventas de uno, y nadie quiere enseñarte. Yo dije, bueno, estoy vendiendo hartos y le dije a una compañera: ‘Yo te doy todas mis ventas, pero tú me enseñás todo lo que es caja.’”

(Vendedora jornada parcial, tienda grande).

En algunos casos, sin embargo, se generan relaciones de complicidad y cooperación entre los vendedores. Se burlan los incentivos individuales y se crean pozos o fondos comunes con las comisiones por venta, para ser repartidas en partes iguales entre los participantes. Estas prácticas no cuentan con la autorización de la empresa, pero, aunque muchos jefes están conscientes de la situación, no la detienen puesto que no disminuiría la productividad de los vendedores y mejoraría el clima laboral.

El manejo intensivo del tiempo por parte de las empresas se manifiesta también en el control que ejercen sobre la manera como los vendedores hacen uso de sus horas de trabajo. Con el objetivo de disminuir la ineficiencia de la jornada y maximizar el rendimiento de los empleados, la empresa establece un conjunto de normas y mecanismos de fiscalización. Un ejemplo es la frecuente prohibición de sentarse.

“Uno tiene quince minutos legales para sentarse, y si te ven sentada treinta segundos, te suenan.”

(Vendedora jornada parcial, tienda grande)

El trabajo mismo también se controla. En la mayoría de las grandes tiendas el desempeño de

los vendedores se evalúa por el volumen de sus ventas diarias, disponible en línea para el jefe de ventas y actualizado minuto a minuto. En cuanto a la calidad de la atención, la evalúan por medio del “cliente incógnito”, una persona contratada por la empresa para hacerse pasar por cliente y verificar el cumplimiento de los protocolos de venta por parte de los vendedores: saludos, oferta de productos y de pago a crédito, entre otros. De igual modo, existen cámaras de circuito cerrado destinadas a prevenir robos y a controlar el trabajo de los vendedores. Por un lado estas medidas benefician a la empresa, pero por otro atentan contra la dignidad de los vendedores, ya que se sienten permanentemente vigilados, según manifiestan ellos mismos.

“Eso de que te vigilan por las cámaras es verdad; yo me he arrancado a descansar al baño, vuelves y te dicen: ‘Usted hace diez minutos estaba acá, subió, fue al baño y se demoró cinco minutos. ¿Qué estaba haciendo?’ Estaba en el baño.

‘Sí, pero, es que cinco minutos..., ¿tanto tiempo se demora?’.”

(Vendedora jornada parcial, tienda grande)

En relación con las licencias médicas, muchas veces a los vendedores se les exige que “devuelvan” los días utilizados, aun cuando esos días son pagados por la isapre y no por la empresa. Al parecer la gestión de los tiempos de trabajo se complica con la ausencia de un vendedor, y los jefes de tienda denuncian abusos por parte de los vendedores en este tema; generalmente consideran que los días de licencia no están justificados.

“Hay gente que en realidad se aprovecha un poco del sistema... gente que hay actualmente en la tienda, que llevan cuatro años de licencia médica.”

(Jefa de ventas, tienda grande)

“Por ejemplo a mí me pasó que me enfermé, lleve una licencia y me la hizo tira, entonces es como súper penca, yo no voy a estar jugando a que estoy enferma.”

(Vendedora, jornada parcial, tienda grande)

EL AGOBIO POR EL TIEMPO Y SUS CONSECUENCIAS EN LA IDENTIDAD DEL TRABAJADOR

Esta manera de gestionar el tiempo en las tiendas tiene diversas consecuencias en la vida e identidad de sus trabajadores. Las dinámicas de intercambio y estrategias que allí se generan no sólo afectan la experiencia de los vendedores en el lugar de trabajo, sino también la calidad del tiempo libre del que disponen y los procesos de conformación de su identidad.

La extensión, la intensidad, la variabilidad y la impredecibilidad de la jornada configuran un cuadro de agobio temporal entre jefes y vendedores. El problema no es sólo el cansancio, sino que la falta de control sobre su horario de trabajo y la fragmentación de los tiempos libres provocan la sensación de tener que estar cien por ciento disponibles para la tienda. Así, los trabajadores del sector enfrentan una serie de obstáculos al buscar conciliar sus responsabilidades y obligaciones laborales con sus necesidades e intereses personales. Esto configura **una situación de alto deterioro de los espacios de sociabilidad entre los trabajadores del comercio.**

La imposibilidad de compatibilizar sus horarios con los del resto de la gente es experimentada en la familia como una pérdida de espacios y momentos importantes. Sienten que se pierden el día a día, que no pueden hacer vida de familia. Los niños salen al colegio más temprano que ellos al trabajo, y ya están acostados cuando los padres vuelven a la casa.

“Mi vida cambió desde que empecé a trabajar en la tienda. En todo sentido. En la parte íntima, cuando estoy en la casa con mis hijos ya no compartimos; el fin de semana, cuando me toca trabajar, cada quien almuerza en su pieza, agarra su plato, lo calienta y se va a su pieza. En horario de tienda de mall pasa eso.”

(Vendedora jornada completa, tienda grande).

Las parejas presentan grandes dificultades para soportar estos horarios debido a que pasan más tiempo con sus compañeros de trabajo que con sus familias.

“A mí me costó la separación trabajar en tienda. Por el horario, se va perdiendo comunicación, no hay vida normal como cualquier familia, porque ella también trabaja en multitienda y no coordinamos los horarios, entonces se pierde todo, y el mall llega a ser tu casa.”

(Vendedor jornada completa, tienda grande)

Se pierden cumpleaños, bautizos, fiestas y otras ocasiones de reunión familiar, y así se deterioran los espacios de comunicación. Fechas como la Navidad o el Año Nuevo terminan siendo una fuente más de agobio. Atender a la familia o trasnochar son todas actividades que afectan su desempeño en el trabajo, y que no les permiten descansar tras las agotadoras jornadas del mes de diciembre.

Los vendedores jóvenes señalan que la restricción de sus posibilidades de esparcimiento, de los espacios de convivencia con los amigos, es el aspecto de su vida que más se ha visto afectado con esta actividad. El trabajo restringe su vida social, los horarios variables dificultan su actuación en esferas ajenas al trabajo que estén más relacionadas con sus preferencias identitarias. Sienten que no tienen la posibilidad de compartir con otra gente, de conocer gente nueva, y terminan reduciendo sus espacios sociales al de los compañeros de trabajo.

“Aquí no tienes otra opción de conocer gente.

Se conocen aquí, si salen a carretear carretean entre ellos mismos. No hay, no tienen otro filtro, y es triste porque no sé si será a nivel de todos los trabajos, no sé, pero nosotros cuando salimos, lo único que hacemos es hablar de pega, lo único...”

(Jefa de ventas, tienda grande)

Los días y horarios que los vendedores tienen libres son horas de trabajo para los demás, por lo que generalmente terminan destinándolos a trámites o labores domésticas. Lo mismo ocurre con el tiempo libre una vez terminada la jornada. Lo anterior se observa especialmente entre las mujeres, quienes perciben que sus principales problemas se relacionan con la familia, las tareas domésticas y el cuidado de los hijos.

“Yo llego 22:30 a 22:40; lo primero que miro es la cocina: así un alto de loza. Los baños, horrible. Me acuesto a la una de la mañana.”

(Vendedora jornada completa, tienda grande)

Muchas veces el cansancio los lleva a dejar estas responsabilidades domésticas de lado. Esto se observa sobre todo entre los jóvenes que viven solos, quienes al no tener el apoyo de otras personas en el hogar, y tampoco responsabilidad alguna con otros, descuidan la calidad del espacio donde viven.

“Yo vivo sola con una amiga en un departamento y no hago nada, mi pieza es un asco; en la mañana dejo abierta la cama y en la noche la estiro y me acuesto.”

(Vendedora jornada completa, tienda grande)

A esta sensación de agobio contribuye un uso muy intenso del tiempo. Los días pasan muy rápido al interior de la tienda, porque son muchas las tareas que cumplir y muy exigentes las metas. Éstas sólo se alcanzan intensificando el uso del tiempo durante la jornada.

“De repente me siento como demasiado abrumada, porque ahora es todo demasiado rápido, las exigencias que tienen las empresas en cuanto a lo que es número, responder, es demasiado rápido.”

(Jefa de ventas, tienda grande)

Otro aspecto que suscita sensaciones de agobio y saturación es la desconexión entre el mundo al interior del centro comercial y la realidad externa, la saturación del espacio de trabajo; el aire acondicionado determina las estaciones del año, la tienda impone la música que escuchan y los perfumes que huelen los trabajadores. Este “encierro” constituye una barrera adicional para relacionarse con personas y espacios ajenos a la realidad de la tienda.

“Me tiene estresado el ruido de la tienda. Tenemos un imbécil acá, un locutor que grita, se cree animador de Viña, es patético. Nos tienen tres y cuatro meses con la misma mú-

sica, y se repite, y más terrible que la música es el aire acondicionado.”

(Vendedor jornada completa, tienda grande)

Las consecuencias son evidentes: los niveles de estrés son muy elevados entre los trabajadores de este sector; las dificultades y tensiones que experimentan a la hora de adecuar sus necesidades, intereses y aspiraciones personales con los horarios y espacios de trabajo desencadenan trastornos psicológicos que pueden tener consecuencias físicas. Un indicador de ello son las altas tasas de consumo de psicotrópicos en el sector. Como muestra el Gráfico 20, han aumentado significativamente y por sobre el promedio del país. De hecho, junto con el sector de servicios, son los únicos en los que estas tasas han experimentado un alza.

Además del constante control, del agobio temporal y de la saturación del espacio, existe entre los vendedores más jóvenes una profunda frustración por estar ahí; la mayoría llegó por necesidad, y a pesar de tener títulos profesionales, han seguido la carrera de vendedores por la falta de oportunidades laborales en su área de estudios, lo que redundaba en la sensación de que sus capacidades exceden aquellas requeridas por su trabajo.

“Si yo estuviera haciendo a lo mejor la pega de lo que me recibí y de lo que soy profesional, pasaría mucho menos horas acá y podría compartir mucho más con mi familia, y estoy dejando eso de lado por no tener otro trabajo que hacer.”

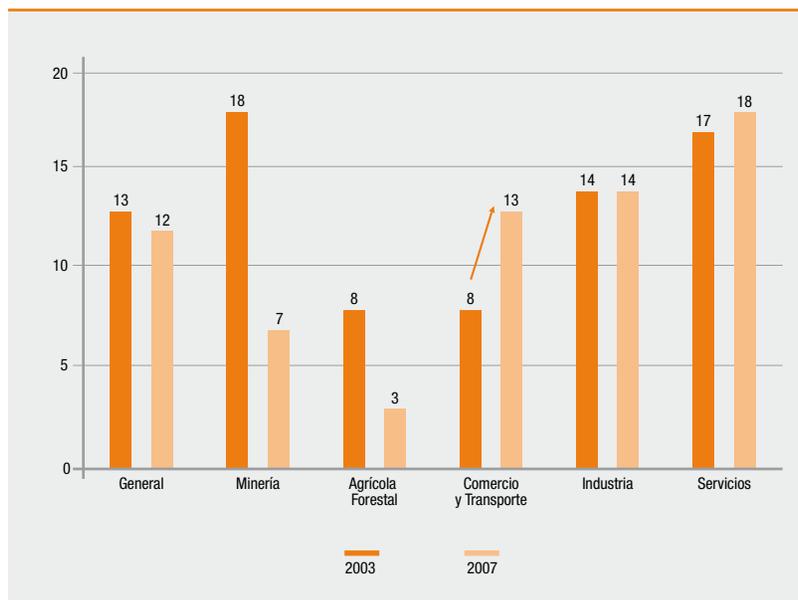
(Jefa de ventas, tienda grande)

LA DISTANCIA ENTRE LA INTENCIÓN NORMATIVA Y LA PRÁCTICA

Las leyes que regulan los tiempos de trabajo del sector del comercio han dejado un amplio margen para los juegos de intercambio e interpretación de los actores; en otras palabras, han establecido ciertos marcos generales dentro de los cuales los actores involucrados tienen que llegar a un sinnúmero de acuerdos respecto de cómo gestionar el tiempo de sus actividades diarias.

GRÁFICO 20

Consumo de medicamentos psicotrópicos por sector de actividad económica (porcentaje de trabajadores que declaran haber consumido medicamentos psicotrópicos durante el último año)



Fuente: Asociación Chilena de Seguridad, 2007.

Estos espacios de autonomía que se crean al modificarse la ley, y que permiten a empleadores y trabajadores acordar la forma de organizar el trabajo como más le convenga a cada parte, podrían tener efectos positivos. Al trasladarse la solución del problema desde el Estado hacia los agentes involucrados, se entrega un espacio de libertad, el que se espera cristalice en un acuerdo vía deliberación y negociación, una solución óptima directamente referida y orientada por las prácticas a las que alude.

Sin embargo, los juegos de poder e intercambio que se dan en la gestión del tiempo de la jornada laboral, en un contexto de incentivos y estrategias empleados por las empresas para extender los tiempos de los vendedores, producen modalidades de trabajo que en ocasiones contradicen el sentido original de las leyes, esto es, aumentar y mejorar la calidad del tiempo de los trabajadores mediante la reducción de su jornada laboral.

Esto sucedería porque en los lugares de trabajo cotidianamente se generan normas que definen expresiones concretas del trabajo y las reglas para su realización. Por la debilidad de los contratos

colectivos, que no pueden abordar más que un número limitado de materias, el campo de las relaciones laborales que queda entregado al arbitrio de la empresa es muy amplio (Dirección del Trabajo, 2008). Son cada vez más los trabajadores para quienes la duración de la jornada y la semana de trabajo se está convirtiendo en un elemento variable o flexible del empleo, subordinado principalmente al tipo de demanda que deben satisfacer las empresas en las que trabajan. Esto tiene como consecuencia más diversificación e individualización de las horas de trabajo, así como el aumento de la tensión entre las exigencias empresariales y las necesidades y preferencias de los trabajadores en relación con la duración del trabajo (Messenger, 2004).

La distancia respecto del objetivo de la reforma laboral también se explica atendiendo a la debilidad de los mecanismos de fiscalización y exigibilidad que contemplan las mismas normas. Aun cuando la estructura de los incentivos salariales lleva a que los propios vendedores intenten alargar sus jornadas, reconocen sentirse desprotegidos. A esto contribuye su relativa ignorancia de los derechos laborales, el temor a las represalias en caso de manifestar su descontento, y la percepción negativa de los sindicatos y la acción colectiva. Se sienten discriminados por el sistema, por los jefes, por la gerencia, por los clientes y entre ellos mismos, lo que se acentúa en el caso de los más jóvenes.

"Fueron a reclamar por los horarios, los estaban haciendo trabajar más de lo acordado, y no les pagaban. Pasa que cuando te hacen firmar, 'Tú salís a las 9, firmame a las 9'; salían a las 10 y esas horas, ¿quién las paga? Nadie, y cuando fueron a reclamar no estaba la prueba que habían trabajado más. Cómo me compruebas que tú te quedaste ahí... Y eso es justamente porque son gente sin experiencia, son muy jóvenes."

(Vendedor jornada parcial, tienda grande)

Por otra parte, la falta de oportunidades alternativas de trabajo también sitúa a los vendedores en una posición desfavorecida. Constantemente son amenazados de despi-

do con el argumento de que habría muchas personas dispuestas a hacer lo que ellos hacen por menos sueldo o en peores condiciones. Se sienten con poco poder de negociación. Se sienten desechables.

“Rompen los horarios de vez en cuando y nadie está de acuerdo, pero como uno necesita trabajar, tiene que aceptar.”

(Vendedor, tienda chica)

Todo ello, sumado a la debilidad de los sindicatos, confluente en que las amenazas con frecuencia se concreten. Los niveles de rotación son bastante elevados en el sector, no sólo por despidos sino también por la frustración y el agobio que produce este trabajo, y particularmente por las presiones que reciben los vendedores para renunciar en caso de disconformidad con su desempeño. En estos casos, al hostigamiento de los jefes se suma la atribución de la gerencia, estipulada en el contrato de los vendedores, de decidir unilateralmente el traslado de tienda.

“Esa es otra política que tienen las empresas: no te echan, te hostigan, hasta que tú decides irte... Pueden trasladarte a cualquier lugar de la Región Metropolitana; si no te gusta, te vai.”

(Vendedora jornada parcial, tienda grande)

En las grandes tiendas la rotación de jefes también es elevada, aunque dentro de la misma tienda. Los van moviendo de departamento en departamento, dependiendo de su desempeño y sus habilidades. Entre los mismos jefes estos cambios son percibidos como premios o castigos dependiendo del departamento de destino.

La sensación de desprotección se ve acrecentada por el papel jugado por los consumidores. Los clientes exigen un servicio completamente adecuado a sus necesidades, tanto en términos de los productos ofrecidos como de la organización del servicio de atención. Quieren comprar lo que quieran, donde quieran y cuando quieran, lo que ejerce una fuerte presión sobre la forma de organizar el trabajo.

“Esta injusticia laboral que tiene por ganar plata estas grandes corporaciones ha creado consumidores inhumanos, y los clientes te preguntan: ‘Oye, ¿y van a trabajar para el primero de mayo?’.

Ya eso está en el chip del consumidor, y te alegan, hay gente que quería que los atendieran el 25 de diciembre.”

(Vendedor jornada completa, tienda grande)

Si bien las nuevas normativas son bien evaluadas por jefes y vendedores, la falta de mecanismos para asegurar su cumplimiento reduce sus efectos positivos. Todo esto configura un cuadro en el que el vendedor tiene muy pocas posibilidades y medios para oponerse y resistir un trato que muchas veces considera inadecuado.

MANDOS MEDIOS: GESTIÓN DISCRECIONAL E INTERCAMBIOS

En este escenario, caracterizado por un amplio espacio para la discrecionalidad de las decisiones, la figura del jefe de ventas, es decir, del mando medio, representa la progresiva descentralización de la organización del trabajo. Él es quien toma gran parte de las decisiones de la gestión y organización de la tienda, incluyendo aquellas relacionadas con el tiempo de los empleados, buscando un equilibrio entre los intereses de la empresa y las necesidades de los trabajadores. Debe ser capaz de mantener esa adecuación tanto en situaciones inesperadas como en el día a día.

La arbitrariedad que caracteriza su gestión lleva a que las condiciones de trabajo de los vendedores dependan crecientemente de comportamientos de intercambio o de mecanismos de poder que se desarrollan en los lugares de trabajo. De este modo, buena parte de lo agradable o ingrato que pueda ser el ambiente de trabajo para un vendedor depende de su relación con el jefe de tienda.

“Si un jefe te agarró mala, olvídate, te va a hacer un infierno, no se respetan los horarios de salida. Te dicen ‘Antes de irse se van a quedar veinte minutos más y

van a ordenar todo esto', y si no te quedas, te llega."

(Vendedora jornada parcial, tienda grande)

Existe la percepción generalizada de que en estas interacciones los vendedores se encuentran en una posición de desventaja, porque, a diferencia de los mandos medios, ellos no tienen contacto con la administración central; prácticamente no existen canales efectivos de comunicación entre los vendedores y los cargos más altos de la empresa, por lo que no pueden presentar reclamos en caso de descontento con el jefe de tienda. Ello incrementa la libertad de los mandos medios para organizar las tiendas y gestionar el horario de quienes están a su cargo.

"Yo una vez conversé con una jefa mi problema del horario y me dijo 'no te preocupes'; después me llama mi jefa directa y me comenta todo y me dice: '¿Así que tuviste algún reclamo de mí? ¿Tuviste algún problema? No, es que lo que pasa que me llegaron comentarios de que estabas incómoda con el horario; ésas son las condiciones del trabajo, y si no te gusta te puedes ir'."

(Vendedora jornada parcial, tienda grande)

Ciertamente, esta discrecionalidad de los mandos medios es también una estrategia empleada por la tienda para incrementar la productividad de sus trabajadores. A cada jefe se le ponen incentivos y metas individuales, y se le otorga la libertad para cumplirlas de la forma que él o ella estime más conveniente. La idea que subyace a esta organización es que cada uno, haciendo uso de su libertad en el cumplimiento de sus objetivos individuales, contribuye al cumplimiento de los de las instancias superiores. Así, mientras más venden los vendedores, más metas cumplen los jefes, y más gana la tienda.

Hay casos, sin embargo, en que este sistema de incentivos falla. Por ejemplo, cuando los vendedores se asocian para hacer pozos o cuando, pese a las represalias, deciden tomarse más tiempo de descanso. Falla también cuando la frustración

que experimentan a causa del tipo de trabajo que desempeñan los lleva a buscar formas de desquite. Así, las injusticias que ellos perciben de parte de la tienda se traducen en malos tratos hacia los vendedores más jóvenes, o más nuevos, o en deslealtades con los jefes.

"Te roban documentos, documentos de uno, de los supervisores. Ponte tú, documentos de las notas de crédito... Te dañan la mercadería; por ejemplo, de repente así un computador, lo rayan."

(Jefa de ventas, tienda grande)

EL TIEMPO DE TRABAJO COMO VARIABLE DE AJUSTE

Existe sobre las tiendas la presión por aumentar el volumen de sus ventas sin incurrir en un aumento de los sueldos o en contratación adicional de personal. Para ello una alternativa es intensificar el uso de los recursos variables disponibles, principalmente el tiempo de trabajo. Así, el horario de los vendedores se transforma en la variable de ajuste de las empresas, que se valen de esa flexibilidad para maximizar sus utilidades sin elevar los costos, utilizando estrategias para evadir la reducción de la jornada máxima legal y la regulación de las horas extraordinarias.

Mientras algunas empresas han buscado complementar la intensificación de la jornada laboral de los trabajadores de planta con la contratación de personal de apoyo durante los períodos de mayor demanda (trabajadores de jornada parcial), otras se han limitado a sobrecargar de trabajo a sus vendedores, privándolos o distorsionando el sentido de sus tiempos de descanso.

La sobrecarga de trabajo en la que se incurre se ve acentuada por la implementación de la polifuncionalidad entre los vendedores. Ahora, además de vender deben hacer caja, empaquetar, ordenar y reponer. Sin embargo, el sueldo sigue siendo por comisiones por venta. Esto afecta directamente la forma de gestionar su tiempo.

“Acá está ocurriendo eso porque nosotros somos supuestamente la tienda modelo y están achicando todo y no hay reponedores y nosotros no almorzamos; aparte de vender, nosotros hacemos hasta el paquete de regalo, tenemos que hacer todo, todo el proceso de la ropa que esté puesta, vamos a bodega... 'Integrales'..., multiuso, ésa es la palabra.”

(Vendedor jornada completa, tienda grande)

LA ESTRUCTURA DE INCENTIVOS Y LOS JUEGOS DE IDENTIDAD

Por último, el tipo de jornada y distribución del tiempo se explica también por el sistema de remuneraciones. Las comisiones por ventas en la composición del salario incentivan a los trabajadores a alargar su jornada y a preferir trabajar en momentos en que la demanda aumenta, como fines de semana o eventos especiales. Esta modalidad de remuneración explica por qué los empleados no manifiestan interés por reducir el tiempo de trabajo, sino por el contrario, buscan prolongar su permanencia en las tiendas para tener más oportunidades de vender.

De igual manera, la necesidad de los jefes de tienda por cumplir las metas de ventas establecidas por la administración central, como también de conservar la confianza que deposita en ellos la gerencia, lleva a que acepten trabajar jornadas más largas que los vendedores.

La estructura de los salarios y de los incentivos es una estrategia empleada diferencialmente por las empresas para intensificar el uso del tiempo o para regularlo siguiendo el espíritu de la reforma legal. Mientras algunas hacen uso de



la importancia del componente variable en el salario como elemento motivacional para hacer trabajar a los vendedores lo máximo posible, otras buscan regular el exceso de trabajo con mecanismos internos de fiscalización o el pago de bonos o comisiones por las labores que se desarrollan fuera del horario ordinario.

Los incentivos que utilizan las empresas no podrían funcionar si detrás de ellos no existiera la aspiración, por parte de los trabajadores, de ganar lo más posible. Los vendedores, de hecho, enumeran, entre las razones por las que se mantienen trabajando en el sector, las deudas que han contraído con las tiendas en las que trabajan. Las facilidades que se les dan para comprar favorecen este tipo de conductas. En estudios previos se constata que el endeudamiento ejerce presión sobre los trabajadores para que diversifiquen sus fuentes de ingreso o para que extiendan sus jornadas laborales. En estas situaciones no es extraño que los trabajadores ofrezcan poca o ninguna resistencia al exceso de trabajo que se constituye, de hecho, en una estrategia de sobrevivencia (Moulian, 1997, y Díaz, 1999).

Conclusiones

Al igual que ocurrió en el análisis del ámbito público, la observación de dos prácticas en el ámbito de la organización del trabajo en el sector privado revela tanto los juegos que ocurren en esos espacios como las características de los entornos que favorecen el surgimiento de esos juegos. Aun cuando es la interacción de los distintos factores del entorno y de las prácticas la que produce los resultados observados, para efectos de la exposición es conveniente resumirlos por separado.

Un primer factor de entorno importante es la legislación. El principal objetivo de la actual legislación es proveer un marco mínimo para mejorar la situación de los trabajadores, a quienes considera en una posición vulnerable respecto de los empleadores. La ley no puede (ni pretende) proveer seguridades a los empleadores, por ejemplo sobre la presencia o el desempeño de los trabajadores. Éste es un objetivo que debe abordar la gestión de recursos humanos dentro de la empresa. Entre las muchas opciones disponibles, el instrumento que las empresas de los sectores analizados están privilegiando son los incentivos individuales. Y ocurre que la forma de implementación de estos incentivos transfiere parte de la incertidumbre de la actividad a los trabajadores. Si el rendimiento de la cosecha está por debajo de lo esperado, o si las ventas del comercio caen, los “costos laborales” se reducen automáticamente.

En el sector del comercio se aplica un modelo descentralizado en que se responsabiliza fuertemente al jefe de ventas o jefe de tienda por los resultados, y se le permite una relativa flexibilidad en la administración de sus recursos. Si las ventas están por debajo de lo esperado, caen los costos laborales; pero si la demanda es mayor de lo esperado, se suben las metas para el período siguiente. Las empresas utilizan también otros instrumentos para controlar el desempeño de los trabajadores: registro de asistencia a través de tarjetas electrónicas, cámaras de vigilancia, cliente incógnito. Tanto la legislación como

los incentivos son factores estructurantes de las prácticas que mandos medios y trabajadores reinterpretan de distintas formas.

Se observa además que en muchos casos la legislación está desalineada con los incentivos de la propia práctica. Así, por ejemplo, la normativa que limita la extensión de la jornada laboral no logra disuadir a los propios trabajadores del comercio y del sector frutícola de transgredirla, en parte porque los incentivos salariales procedentes del nivel organizacional se contraponen.

Tampoco los incentivos operan siempre en la práctica como se espera: los temporeros interrumpen su jornada cuando el trabajo que han realizado les permite cobrar lo que querían obtener en el día, los vendedores realizan pozos comunes para mejorar la convivencia, o deterioran la mercadería para perjudicar a un jefe. Ejemplos innovadores del uso de incentivos se observaron en el comercio, donde algunos jefes de ventas, conscientes de la importancia del compromiso de su equipo de trabajo en el logro de ciertas metas colectivas, comparten su propio incentivo individual por haber alcanzado la meta establecida.

Este tipo de intercambios, tendientes a construir lealtades, suelen ser también el origen de los acuerdos a los que con frecuencia llegan los actores para transgredir la ley. Se trabajan más horas de las legales a cambio de bonos, permisos o simplemente de la posibilidad de aumentar los ingresos trabajando más. Se trabaja de manera informal a cambio de mayor liquidez. No se reclama por las malas condiciones laborales a cambio de estabilidad en el empleo. Algunos trabajadores creen que estar más tiempo en el trabajo o acceder a las solicitudes de sus jefes no sólo resulta en una mayor compensación inmediata (por el aumento de la remuneración variable), sino que mejora la evaluación de las jefaturas, lo que puede redundar en beneficios de largo plazo como estabilidad o ascensos. Tales juegos se producen cuando se percibe que la violación de

la ley genera mayores beneficios que su respeto, aun cuando se descuiden aspectos del bienestar de largo plazo de los propios trabajadores que participen en la transgresión.

Un entorno de relaciones laborales muy desiguales, como se observa en estos dos ámbitos, facilita este tipo de juegos de intercambio. Los trabajadores de ambos sectores no sólo se enfrentan a una desigualdad en las relaciones de poder que estructuran la práctica, sino que cuentan con pocos recursos para equilibrar la balanza de alguna manera. Por una parte, la posibilidad de ampararse en acciones colectivas es muy débil en Chile. Se observan estrategias de las empresas que buscan directamente disminuir las posibilidades de acción colectiva, como listas negras, amenazas, despido del primero que plantea un mejoramiento y uso de distintas razones sociales. Por otro lado, se ve que el entorno legal de protección al trabajador no se acompaña de mecanismos de fiscalización y de exigibilidad que hagan real ese resguardo.

Los trabajadores de ambos sectores se sienten prescindibles, sienten inseguridad, desconfían de los otros trabajadores y de los sindicatos; dudan de las posibilidades de protección estatal frente a la vulneración de derechos o a las represalias de la empresa. Esto se explica en parte porque los trabajadores son “reemplazables” a muy bajo costo para las empresas, pues el contexto de incertidumbre y escasa regularidad de las relaciones, como se vio en el sector frutícola, o la alta disponibilidad de mano de obra, como se observó en el sector del comercio, no justificarían que se invierta en los trabajadores.

La falta de incentivos para invertir en la relación laboral, además de los factores anteriores y los juegos prácticos que se han descrito en esta parte, llevan a una relativa ausencia de dispositivos de gobernanza que cautelen las relaciones laborales, así como al desinterés de los actores por proyectar la relación hacia el futuro.

Todo ello configura una situación en que las empresas pueden ofrecer lo mínimo aceptable para los trabajadores, su “salario de reserva”. Es

difícil que los trabajadores respondan con un buen desempeño y lealtad frente a una oferta de este tipo, lo que reforzaría la necesidad de incentivos y controles por parte de la empresa. Como se ha visto a lo largo de esta parte del Informe, las desigualdades sobre las que se estructuran las relaciones laborales se reproducen y a su vez se originan en los juegos de poder que se desarrollan en los lugares de trabajo. Abusos de autoridad de parte de empleadores o mandos medios, oportunismo o revancha de parte de trabajadores, son prácticas frecuentes que entorpecen la generación de confianzas en los lugares de trabajo. Todo ello reforzado por una subjetividad cargada de desconfianza, que hace que muchos de los actores involucrados en la relación laboral anticipen la deslealtad y/o el abuso del otro.

No obstante, se observan acciones colectivas en el sector frutícola cuando la amenaza del reemplazo deja de ser creíble y el poder subjetivo del trabajador se incrementa. El perjuicio para el empresario puede ser grave (eventualmente perder la cosecha), por lo que su disposición a mejorar su oferta es importante. La propuesta gremial de “importar” mano de obra de otros países de la región durante la temporada debe entenderse en este contexto, pues restablecería el orden de bajos salarios y “reemplazabilidad”. Son pocas las voces que llaman la atención sobre la necesidad de incrementar la productividad del trabajo o que comparan la productividad en Chile con la de otros países (Melo, 2008).

El predominio de una mirada de corto plazo sobre la relación laboral es parte del entorno subjetivo de las prácticas en el ámbito del trabajo. No perjudica necesariamente la eficiencia y la capacidad competitiva. La posibilidad de mantener bajos costos permite menores precios para los consumidores o la posibilidad de competir en mejores condiciones con otros países. Sin embargo, a la luz de los antecedentes expuestos, pareciera ser que la conjunción de factores como temporalidad corta, anticipación del abuso, desigualdad en el poder y los recursos disponibles, ausencia de mecanismos de gobernanza e incertidumbre del entorno produce un

entrapamiento en un equilibrio inferior, un “acuerdo de mínimos”. En éste, la magnitud de los costos de corto plazo de invertir para construir relaciones laborales estables opera como un desincentivo. Esta situación se ve validada por el tipo de prácticas que ella misma genera, las que confirman las desconfianzas y devienen una suerte de trampa de la que es difícil salir. Los juegos de identidad están en muchos casos en el origen de las desconfianzas y bajas expectativas con que los actores concurren a los espacios laborales. La anticipación del abuso por parte de empleadores y trabajadores, y el normal deseo de cada uno de evitarlo para sí mismo, los lleva a apoyar acuerdos de tipo defensivo, cuyos beneficios tienden a estar por debajo de lo posible dados los contextos económicos e institucionales.

Sin embargo, la mirada a estos dos ámbitos de prácticas de organización del trabajo en el sector privado también recoge situaciones en las cuales algunos de los factores anteriores se dan de otra manera y producen otras prácticas. Por ejemplo, ciertos empresarios agrícolas, preocupados de la disponibilidad de mano de obra para la siguiente temporada, están ofreciendo mejores condiciones de trabajo, entendiendo que a los trabajadores no

sólo les importan las remuneraciones. Con ello se tiende a superar el “acuerdo de mínimos” que parece predominar en el sector. En el comercio, el bloqueo del código de ventas de los vendedores una vez transcurrida la jornada laboral legal es una práctica tendiente a impedir la “transgresión pactada” entre el vendedor y el jefe de departamento.

Los ejemplos anteriores surgen de las motivaciones extraordinarias de algunos actores con visión de largo plazo y no es fácil que se difundan, especialmente si son contrarios al interés individual de corto plazo de los actores. Abordar el tema desde la legislación es difícil, por su necesaria generalidad y flexibilidad para acomodar situaciones muy diversas, y por las limitaciones de su exigibilidad que han quedado de manifiesto al observar las prácticas. Frente a esto, cobran importancia alternativas de autorregulación como el cumplimiento de estándares internacionales o los acuerdos a que puedan llegar mesas de diálogo nacionales o regionales. Es importante reconocer que los acuerdos que potencialmente se alcancen funcionarán sólo si son coherentes con el interés individual de los actores, o si cuentan con mecanismos de exigibilidad que aseguren su cumplimiento.



Modos de hacer, modos de ser

La sociedad chilena da hoy a las personas mayores posibilidades para que definan sus identidades y sus proyectos de vida de acuerdo a sus propios valores y deseos. Esto forma parte del nuevo piso de oportunidades; hoy es más fácil decidir por sí mismo qué se quiere ser, cómo llevarlo a cabo, de qué manera relacionarse con los otros y con el conjunto de la sociedad. Al mismo tiempo, la capacidad de la sociedad para imponer identidades o proyectos de vida tiende a reducirse como resultado de cambios culturales e institucionales. Es un proceso normal que acompaña a cualquier sociedad que se moderniza velozmente. Es lo que suele llamarse individualización.

Como lo han mostrado los anteriores Informes de Desarrollo Humano, Chile se ha movido rápidamente en esta dirección en las últimas décadas. Ahora bien, estas mayores oportunidades de individualización y autonomía no se realizan automáticamente. Tampoco es un asunto de simples elecciones personales. Para llevar a cabo proyectos de vida autónomos se requiere un contexto de recursos materiales y un marco de derechos adecuados para una sociedad de individuos, como también de prácticas que contribuyan a transformar en realidad esas oportunidades de individualización y autonomía en la vida concreta de las personas. En síntesis, para aprovechar las nuevas oportunidades de mayor autonomía personal es necesario un entorno social sólido que las apoye y sostenga.

El aumento de la autonomía individual es fundamental para el Desarrollo Humano: también de ella depende la realización de las personas, una ciudadanía vital y una democracia consolidada. Las mayores oportunidades de individualización se pueden hacer realidad o desperdiciarse en los procesos concretos a través de los cuales las personas definen y realizan sus identidades. Esto es un desafío tanto para las personas, que pueden frustrar sus aspiraciones más profundas, como para la sociedad, puesto que las identidades frustradas o autonomías denegadas pueden ocasionar problemas de cohesión social, pérdida de sustento de la democracia y altos costos en la coordinación de actividades comunes. Las identidades personales logradas son un medio

y un fin del desarrollo social tan importante como la coherencia del marco institucional o la abundancia de recursos económicos.

De esta manera, así como en los capítulos anteriores se han analizado las prácticas donde se realiza o frustra la implementación de políticas públicas, o los espacios de negociación y gestión que permiten relaciones laborales de menor o mayor calidad, en esta quinta parte se analizan los procesos de construcción de identidad que hacen efectivas o limitan las mayores oportunidades de individuación y autonomía subjetiva de las personas. El objetivo es analizar el grado en que las prácticas a través de las cuales los chilenos construyen sus identidades personales permiten realizar la promesa social de mayor autonomía y al mismo tiempo mayor integración social. ¿En qué medida los marcos institucionales y culturales que enmarcan las prácticas, así como las relaciones que definen sus dinámicas, hacen posible el despliegue de identidades efectivamente autónomas? Es a la vez una pregunta por las subjetividades y por la organización objetiva de la sociedad.

Las identidades subjetivas de las personas son el resultado de sus prácticas cotidianas. Emergen de juegos que transcurren en espacios demarcados por leyes y reglas institucionales, por las organizaciones y orientaciones subjetivas, las que se incorporan, se interpretan y especialmente se delinear basándose en los “otros” con los que interactúan. Una identidad personal es un modo propio y sostenido de estar y moverse en el contexto de las posibilidades y restricciones del marco social en que se vive, por los “otros” que lo habitan y por el “nosotros” que lo cohesionan. Nadie puede, por lo tanto, construir su identidad en el aislamiento.

A causa de la contextura social de las identidades, cuando cambia el sentido y la organización del mundo común, o cuando cambian las formas de relacionarse con otros en él, el trabajo de formación de identidad se ve también fuertemente afectado. En Chile ha cambiado no solamente el entorno cultural, que hoy brinda más oportunidades de autonomía; también han cambiado los entornos en los que se construyen

las identidades. Así, por ejemplo, la democracia permite que hoy las personas estén más dotadas de derechos que les definen dignidades, recursos y protecciones. De igual modo, la expansión de las relaciones de mercado, el consumo y la globalización han construido un escenario muy amplio y flexible donde ejercer esa mayor autonomía. Un papel central han desempeñado también las nuevas formas de comunicación social, especialmente aquellas que se desarrollan bajo el impulso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Otro de los cambios sociales que tienen un efecto crucial sobre los procesos de construcción de identidad son aquellos experimentados por la familia. En este espacio continúa ocurriendo lo que el Informe de Desarrollo Humano chileno percibió en 2002 como un proceso de “desinstitucionalización”, que se caracteriza por el debilitamiento de la conformación tradicional de la familia de mediados del siglo XX. Al mismo tiempo la familia se ha transformado en un espacio compuesto por actores con mayores derechos, lo cual limita su organización bajo formas autoritarias; de esta manera, la organización de la vida familiar y la definición de su proyecto grupal pasan cada vez más por negociaciones entre sus miembros y menos por la inercia de las definiciones tradicionales.

El influjo de estos cambios en la organización de la sociedad ha ido creando un entorno de relaciones sociales cada vez más horizontal y flexible. La idea tradicional que ordena a la sociedad según las dependencias autoritarias de unos y otros va dejando paso a una que se organiza lentamente gracias a los intercambios entre iguales. Las redes que favorecen las nuevas tecnologías, o las relaciones entre los miembros de la familia, se definen más como espacios de negociación donde sólo hay procedimientos muy generales para que sus miembros definan sus cursos de acción. Hay menos reglas que dicen exactamente qué hacer y quién debe hacerlo, y más reglas que definen cómo ponerse de acuerdo en cada caso.

La mayor horizontalidad y la flexibilidad de las relaciones crean un entorno para el trabajo de

construcción de identidades que tiene significados y efectos ambivalentes. Por un lado, aumentan tanto las oportunidades como la obligación de elegir un modo de vida individual a partir del cual definir las formas de integrarse a la sociedad. Por otro, como ha sido un proceso relativamente acelerado, la expansión de la promesa cultural de autonomía no siempre se ve acompañada de los cambios pertinentes en la estructura de la sociedad. Además, ésta distribuye desigualmente las orientaciones culturales y los recursos institucionales necesarios para ese proceso, por lo cual el éxito es más fácil para unos que para otros.

Como efecto del conjunto de estas transformaciones y de sus ambivalencias, las personas se enfrentan hoy a la tensión entre la promesa de la individualización y las condiciones sociales para realizarla. **En esta parte del Informe se indaga específicamente en cómo esa tensión se resuelve o agudiza en las prácticas específicas mediante las cuales adolescentes y mujeres intentan realizar la promesa y la oportunidad de formar identidades autónomas.**

En ambos casos la tensión es notoria. La actual generación de adolescentes ha crecido en una cultura que enfatiza la importancia de ser “uno mismo”, pero que no les entrega en todos los casos los apoyos necesarios para que lo hagan. En el caso de las mujeres, aun cuando los discursos públicos crecientemente reconocen la necesidad de legitimar y reforzar su autonomía, en los espacios principales donde llevan a cabo sus proyectos biográficos –familia y trabajo– se les vuelve cuesta arriba concretar las oportunidades de la individualización.

Cada capítulo recorre el tema de la formación de identidad desde distintas prácticas. En el caso de los adolescentes se enfatiza el papel que juegan los referentes que encuentran en los ámbitos de su vida cotidiana: padres, profesores, líderes locales y religiosos, amigos y parejas. Ellos son los “otros” significativos que los empujan a negociar sus propuestas de identidad. De esta manera, los adolescentes delimitan sus identidades por referencia a otros, dotándolas con ello de un sentido de sociedad. El capítulo se centra especialmente

en observar los juegos de relaciones que los adolescentes establecen con sus referentes y los soportes sociales en los que se apoyan, y el tipo de identidad y de imagen de sociedad que surge de ahí.

En el segundo capítulo se exploran las formas como las mujeres buscan realizar sus opciones biográficas y el grado en que la organización de la sociedad y los juegos imperantes de relaciones sociales les sirven de soporte o de obstáculo. Esto se observa en la manera en que las mujeres gestionan su tiempo cotidiano, especialmente en la articulación entre los tiempos familiares, laborales y de sociabilidad. La autonomía personal supone la capacidad para definir un horizonte de vida elegido y significativo para uno mismo, pero

supone también la capacidad de organizar los tiempos cotidianos como medio y expresión del avance hacia ese horizonte. Articular el horizonte biográfico con la gestión del tiempo no es fácil ni depende de un acto de voluntad o de la eficiencia personal. Es una posibilidad socialmente condicionada, pues el tiempo y su organización, el dominio sobre el tiempo propio y ajeno, es uno de los recursos más disputados en los juegos de poder e identidad de las prácticas. En la gestión del tiempo se observa cómo los modos tradicionales de entender el rol de la mujer, así como la forma en que se ejerce el poder en la familia y el trabajo, pueden obstaculizar o facilitar las opciones biográficas de las mujeres.



Ser “uno mismo” en sociedad: la construcción de identidad en la adolescencia

EL CAMBIO GENERACIONAL: LAS INCERTIDUMBRES ENTRE IDENTIDAD Y SOCIEDAD

Los adolescentes chilenos que hoy tienen entre catorce y dieciocho años son hijos e hijas de los fuertes cambios que vivió el país tras el retorno a la democracia, la apertura política y cultural, y el creciente bienestar económico. Han enfrentado un mundo nuevo, desconocido sin duda para ellos mismos, pero también para sus padres, sus profesores y las instituciones que definen la

imagen prevaleciente de la sociedad. Muchos de ellos han tenido más oportunidades, de todo tipo, que cualquier generación anterior. Pero al mismo tiempo han debido formar sus identidades, sus proyectos y relaciones en un contexto más incierto y cambiante.

La adolescencia puede definirse como aquel proceso en el que se asienta una identidad relativamente estable, en un campo de múltiples negociaciones entre las disposiciones subjetivas personales y los marcos sociales. Tanto la

UNICEF como la OMS delimitan este proceso entre los diez y los diecinueve años (UNICEF, 2002; OMS, 2008). Al considerar a aquellos adolescentes que deberían estar cursando la enseñanza media (secundaria), dicho período se acortaría a 14-15 y 18-19 años, y cabrían dentro de la definición de juventud de las Naciones Unidas, que es entre quince y veinticuatro años (CEPAL, 2004).

Los adolescentes transitan desde las identidades y los caracteres adquiridos en el espacio relativamente cerrado y personalizado de la familia, hacia el espacio, más abierto e impersonal, de las relaciones sociales que organizan la vida de individuos autónomos. La imagen de sí adquirida en el primer espacio debe ser puesta en juego en el segundo para emerger de ahí con una definición de sí mismos que les sea satisfactoria, y al mismo tiempo compatible con los compromisos, derechos y deberes que definen la vida social. No se trata de que deban negociar la adaptación de sus preferencias subjetivas a las reglas de la sociedad. En el proceso de formación de la identidad, que siempre es una práctica con otros, los adolescentes elaboran una imagen del mundo desde la cual relacionarse con los demás, en base a recursos que les ofrece la sociedad, las instituciones y la cultura en su conjunto. El resultado de esta elaboración puede hacer que la relación con los demás, así como la construcción de su identidad, sea más fácil o más difícil.

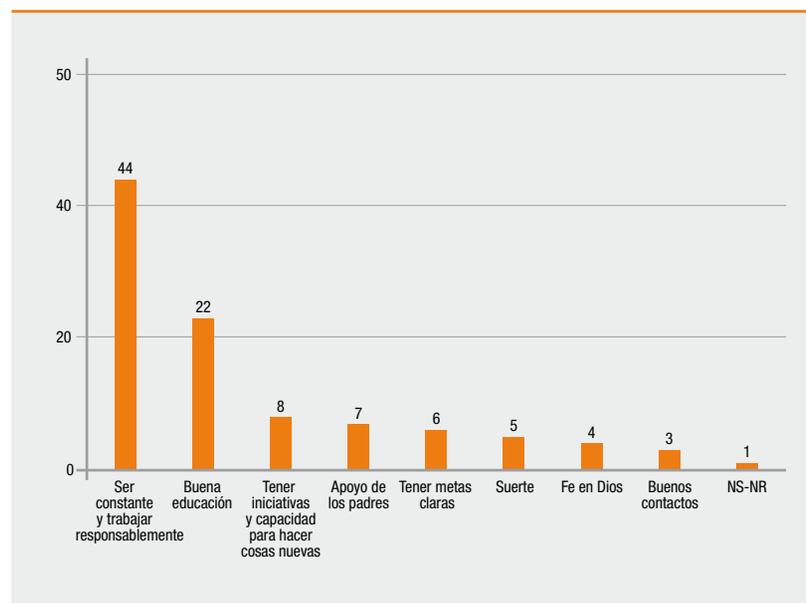
En este sentido, la adolescencia es un tiempo de mucha intensidad y conflicto. Los deseos de autonomía personal se encuentran con la necesaria dependencia social, la búsqueda de autenticidad se enfrenta con roles preestablecidos por la sociedad. En el espacio del trabajo de “ser sí mismo en sociedad” se someten a revisión, crítica y redefinición casi la totalidad de los elementos en juego. Caen bajo escrutinio las identidades adquiridas en la familia, y con ello los padres y madres; lo que se recibe en el colegio o liceo, y con ello sus contenidos y sus maestros; las imágenes del país, de su historia y de su presente, y con ello las instituciones y sus autoridades.

Cada adolescente elabora su identidad social en condiciones muy específicas y propias, y por eso son muy distintos entre sí. Pero también ocurre que ciertos elementos del entorno familiar, cultural y social donde se desenvuelven tienen rasgos comunes en amplias capas de la sociedad. Ello hace que existan “generaciones” de jóvenes y adolescentes propias de cada período, que presentan características y desafíos comunes. **Construir identidades es un hecho simultáneamente personal y social, y tiene consecuencias tanto sobre las personas como sobre el conjunto de la sociedad.**

La actual generación ha debido realizar el trabajo propio de su etapa de vida en una sociedad caracterizada no sólo por el cambio sino por la creciente flexibilidad y volatilidad de los entornos y referentes. Esto es propio de cualquier proceso de modernización, por eso **los adolescentes y jóvenes chilenos tienen rasgos comunes a los de muchos otros países en una situación similar de desarrollo.**

Los adolescentes y jóvenes son los mayores exponentes del proceso de individualización que vive el país. Ellos forman su identidad en un

GRÁFICO 21
Percepción de las condiciones para que les pueda ir bien en la vida, jóvenes entre 14 y 18 años (porcentaje)

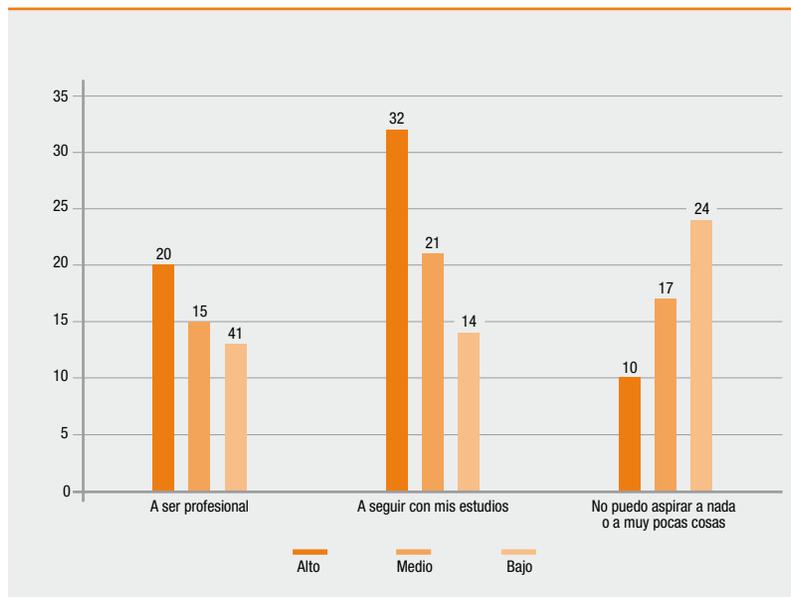


Fuente: Encuesta INJUV 2006 (14-18 años).

contexto cultural que les señala la importancia de ser “tú mismo”, y que el camino para ello radica en el esfuerzo personal más que en los recursos externos. Como se ve en el Gráfico 21, los jóvenes tienden a ver en su propia constancia, educación e iniciativa la posibilidad de consolidar proyectos personales.

Es importante precisar que estas nuevas oportunidades de individualización no son iguales para todos. Las desigualdades socioeconómicas juegan un papel relevante en tanto pueden determinar el tipo de recursos de que se dispone y las aspiraciones que cada joven alberga. Como se observa en el Gráfico 22, **la evaluación que hacen los jóvenes acerca de los logros que pueden obtener con la educación recibida es muy diferente según los grupos socioeconómicos**. Mientras los grupos altos perciben que pueden continuar con sus trayectorias educacionales, a menor nivel socioeconómico se percibe un recorte de las aspiraciones. Las diferencias en los procesos de formación de identidad no aluden entonces sólo a preferencias de estilos de vida o a opciones ideológicas, sino también a las condiciones materiales o soportes que les sirven de apoyo a los proyectos personales.

GRÁFICO 22
Percepción de los logros que se pueden alcanzar con la educación recibida, jóvenes entre 14 y 18 años (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, a partir de Encuesta INJUV 2006 (14-18 años).

Más allá de las diferencias de oportunidades para la construcción de identidad entre los adolescentes, pareciera que hoy esta generación tiene un rasgo común: las identidades que ellos están elaborando contienen una tensión no resuelta entre la definición subjetiva de un “sí mismo” y las referencias y los marcos objetivos que definen la sociedad en que viven. Si bien en un cierto grado esa tensión es normal en esta etapa de la vida, esa brecha parece ser hoy muy amplia.

Esto se traduce en una serie de dificultades y obstáculos que experimentan los jóvenes para integrarse a la sociedad, sin dejar de lado la imagen que han construido de sí mismos. Ahora bien, la brecha entre identidad y pertenencia social no se debe a un problema de actitud de los adolescentes actuales, sino que es parte de la propia dinámica social en la cual conviven, a través de las instituciones sociales y los referentes que interactúan en sus prácticas.

Varias generaciones de jóvenes a lo largo del siglo pasado se caracterizaron por sus relaciones conflictivas y contestatarias con la sociedad. Ese conflicto y esa oposición solían esgrimirse a nombre de una idea de sociedad. La generación del 68 levantó una idea de sociedad muy amplia basada en la solidaridad internacional, o en una idea de pueblo basada en la cultura. La generación chilena de los ochenta promovió una idea de la sociedad definida como democracia social y cultural. Puede que hayan sido propuestas utópicas, pero les permitió a ambas generaciones imaginar sus propias identidades integradas en una sociedad que era más amplia que aquella en la que estaban viviendo.

Esta vez parece ser distinto. Ya sea porque en ocasiones los adolescentes reaccionan conflictivamente frente a las instituciones y los referentes de la sociedad, o porque éstos les entregan imágenes sociales débiles, los adolescentes no estarían elaborando una imagen alternativa de sociedad. Si bien pueden ser críticos a cualquier imagen del tipo tradicional, asentada en instituciones y autoridades fuertes, tampoco se observan trazas de la propuesta de una imagen distinta de sociedad.

No es que los adolescentes no tengan opiniones o que no logren articularse y relacionarse con otros y darle sentido a sus acciones: lo contrario está a la vista en sus símbolos, así como en la multiplicidad de sus grupos y actividades públicas. Se trata más bien de que las identidades que surgen de sus actividades, aunque son intensas, tienen un alcance restringido al momento de sostener una idea de ciudadanía e integrarse a la sociedad. Pertenecer a una tribu urbana sin duda proporciona una identidad social intensa, pero provee de pocos recursos para definir la propia ciudadanía en el campo de las deliberaciones y relaciones de poder que de hecho organizan la sociedad.

El movimiento estudiantil secundario de los últimos dos años pareciera desmentir esta hipótesis, pues ha desarrollado un fuerte discurso reivindicativo en el nivel de los temas generales de la sociedad, como lo es el derecho a la educación de calidad. Sin embargo, ese movimiento, tan exitoso en el discurso y en sus masivas movilizaciones, pareciera sucumbir por el propio impulso de las identidades de sus miembros, reacios a las formas de participación estable o a los mecanismos de representación que sugieran que hay niveles de realidad más amplios que sus vínculos inmediatos, y tiempos más largos que el de sus encuentros presenciales. Consecuentes consigo mismos, cuestionan permanentemente a sus autoridades, voceros, organizaciones y planes de trabajo. A cambio, promueven formas volátiles y asambleístas. El movimiento estudiantil no parece pues una excepción al alcance restringido de la imagen de sociedad de las nuevas identidades juveniles, sino más bien una clara expresión de ello.

De esta manera, la relación entre las identidades que están elaborando los jóvenes y las imágenes de la sociedad en la que viven o desean vivir se caracteriza por su débil conexión. Esto puede tener un doble efecto: torna precarias las identidades y debilita la cohesión social.

Los recientes cambios sociales de los cuales ellos son hijos e hijas portan una mayor individualización, horizontalidad y flexibilidad.

Esto debiera generar más oportunidades para el despliegue de identidades autónomas y de imágenes de sociedad amplias basadas en derechos. **¿Por qué, sin embargo, las identidades que construyen no suelen representar o elaborar una imagen de sociedad que les permita sustentar una idea de ciudadanía, sea de tipo tradicional o alternativa, sino que quedan restringidas en lo biográfico, local o tribal?**

Algunas respuestas pueden buscarse en las prácticas a través de las cuales los jóvenes conforman su identidad. La estructura básica de esta práctica está formada por un espacio relevante de personas y objetos. En ese mundo, hay referentes que son personas significativas que representan para el joven aspectos de la sociedad, tales como la autoridad, el reconocimiento, el poder, los límites, el futuro, los afectos, los valores. Los referentes no siempre reproducen la sociedad imperante, a veces remiten a sueños y utopías críticas.

Lo importante es que los referentes, por el reconocimiento, la autoridad y validez que los jóvenes les otorgan, definen un mundo de relaciones “ahí afuera” con el cual los adolescentes deben negociar sus identidades. Lo que los referentes significan para el joven es resultado de lo que proyectan y de cómo el joven los percibe. Puede reconocerlos como relevantes o no para sí mismo; es decir, puede hacerlos parte de su mundo o simplemente ignorarlos.

Frente a los referentes, los adolescentes van tomando posiciones de identificación o diferenciación y negociando con ellos las identidades resultantes. Gracias a estas tomas de posición el joven establece, en primer lugar, un mundo propio y significativo: aquel compuesto por los otros que él acepta como referentes. La extensión de su mundo dependerá de la variedad de sus referentes y de lo que ellos representen. En segundo lugar, las tomas de posición le permiten desarrollar una conciencia de autonomía, esto es, la diferencia y libertad que el joven afirma en el espacio común en el que existe, y frente a los otros de los que depende, para existir como un “sí mismo”.

Las tomas de posición no son posibles sin referentes, pero también se requieren soportes, que son las herramientas y los materiales sobre los cuales se apoyan los jóvenes para expresar la formación de su identidad. Los soportes pueden ser débiles o fuertes; eso depende de variables sociales como el grado de desarrollo o la desigualdad, y no están controlados por los jóvenes (Martuccelli, 2002). En las prácticas de construcción de identidad, la calidad de los soportes tiene como resultado las diferencias en la realización efectiva de la individualización.

Para observar estas prácticas y sus resultados, el PNUD, junto con un equipo de psicólogos y sociólogos de la Universidad Católica de Chile, realizó un estudio cualitativo en dos partes de las dinámicas de tomas de posición. En una primera fase, a través de un novedoso método, veinticinco jóvenes de distintos grupos y zonas del país fueron invitados a mostrar su mundo y su vida con fotografías. Con esas imágenes, se les pidió a los jóvenes que realizaran un montaje audiovisual de un minuto en que mostraran su

mundo relevante y los referentes inscritos en él. El análisis de esta primera fase se desarrolló a partir de una entrevista que se producía cuando el joven realizaba su montaje junto a un investigador. A partir de esos datos se pudieron observar los distintos referentes que componen el mundo de los jóvenes y las relaciones que establecen con ellos. En una segunda fase se entrevistó a ocho jóvenes de la muestra, representativos de la predominancia de ciertos tipos de referentes y modos de relacionarse con ellos, con el fin de determinar sobre qué tipos de soportes establecían esas relaciones.

Todos los casos estudiados tienen entre catorce y dieciocho años, diez pertenecen al grupo socioeconómico bajo, nueve al medio y seis al alto; quince son hombres y diez mujeres; catorce de la Región Metropolitana y once de otras regiones. Con el trabajo cualitativo se logró observar las similitudes tipológicas de las prácticas y los discursos de estos adolescentes, y el análisis de contenido permitió ver los factores comunes que intervienen en las prácticas.

Tres prácticas de construcción de identidad

Muchas veces se piensa que los referentes juveniles tienen que ser grandes personalidades, héroes o líderes carismáticos. Sin embargo, en la vida cotidiana y en temas de identidad subjetiva sucede más o menos lo contrario: **los referentes suelen ser personas cercanas que están insertas en los espacios comunes en los cuales se convive**. Eso quita la idea de grandilocuencia del referente, pero no su importancia y significación. Los referentes tienen, entre otras, la misión de “personalizar” las fuerzas y orientaciones del mundo frente a las cuales el joven debe construir una identidad. Y no es un proceso de elecciones ideológicas frente a ideas abstractas, sino de posiciones subjetivas desde donde se entablan relaciones concretas con el mundo.

En los ámbitos relevantes descritos por los

adolescentes entrevistados, los referentes que aparecen son muy cercanos y no muy variados: la madre, los amigos, el padre, los profesores, algún líder de organización comunitaria. Los soportes en los cuales se apoyan para realizar su identidad son más diversos: las relaciones familiares, el espacio doméstico, las relaciones escolares, el espacio físico del colegio o liceo, la amistad, la calle, las relaciones amorosas, las actividades culturales, el deporte, internet, el cuerpo, las actividades solidarias, la movilización o protesta social. La identidad de cada joven es el resultado de los referentes y soportes específicos de que dispone, y de la forma práctica en que los combina y se relaciona con ellos.

En la interpretación de las entrevistas surgieron tres prácticas de realización de esas combina-

ciones. **No se trata de “tipos de jóvenes”, sino de tendencias en la formación de identidades subjetivas.** Un mismo adolescente puede transitar entre distintos trabajos de identidad a medida que pasa el tiempo o cambian sus circunstancias; así también puede ocurrir que tenga elementos de las tres prácticas, con preponderancia de un tipo de ellas. Dichas inclinaciones revelan algunos de los desafíos subjetivos que viven y ayudan a comprender ciertas tendencias en sus formas de relacionarse con la sociedad.

ME IDENTIFICO CON MIS PADRES PARA DEFENDERME DEL ENTORNO

Una primera forma de construcción de identidad ocurre entre aquellos adolescentes que ordenan su mundo relevante a partir de la distinción entre un “adentro” representado por las relaciones familiares y el espacio doméstico, y un “afuera” representado por la calle, las instituciones públicas y los desconocidos. El “afuera” aparece como una amenaza, producto de experiencias que se temen y rechazan. No se trata únicamente de una amenaza física, sino especialmente del miedo a “perdersé”. La identidad pasa por la búsqueda de referentes y soportes que permitan tomar una posición en un espacio defensivo, donde pueda afirmarse un “sí mismo” seguro ante un exterior amenazante.

Estos jóvenes tienden a centrar su vida en el espacio doméstico. Allí establecen a sus padres, especialmente la madre, como los referentes significativos, y desarrollan una fuerte identificación con ellos.

Elena tiene diecisiete años y vive en la Región Metropolitana. Su tiempo más importante lo pasa en su casa. Antes participaba en la Garra Blanca, pero, después de una serie de peleas y conflictos con sus amigas del barrio, prefirió estar más tiempo en su hogar. Su padre es colectivo y su madre es dueña de casa. Elena ahora trabaja y va a la escuela, y tiene problemas para combinar ambas actividades, porque en la escuela le mandan muchos trabajos. No le gusta la escuela. Su familia es



su mundo, ya no tiene muchos amigos y sale muy poco a fiestas. No sabe muy bien qué hará en el futuro, pero le gustaría ser gendarme o carabinera.

Flavio abandonó la escuela hace unos años y estuvo un tiempo cumpliendo pena por un robo menor. Tiene dieciocho años, y hoy su actividad más importante es el trabajo. Su madre ha sido muy importante para él porque ha logrado sacar la casa adelante; trabaja mucho, por lo que la ve muy poco. Confía en tener una familia algún día y que sus hijos no pasen por lo que él ha pasado. Le gustaba la escuela, pero se aburría mucho. No se junta con nadie, porque se aburría de estar metido en problemas. Su familia se cambió de barrio para que él no se siguiera relacionando con sus antiguas amistades.

La familia asegura un lugar de refugio y retracción; en ella se deposita la confianza, interpretándola como el lugar donde se puede estar a salvo de un espacio público que es vivido como amenaza a sus posibilidades de identidad. Una función similar a la familia como espacio defensivo ocupa a veces la religión, encontrándose en la iglesia o en la figura del sacerdote o pastor un refugio donde evitar los conflictos y experimentar reconocimiento.

¿Por qué escapan y de qué se refugian estos jóvenes? Algunos huyen de la violencia escolar presente en liceos vulnerables; otros, de sus

propias familias, de sus barrios, de sus propias historias. Muchos han sufrido experiencias de maltrato por parte de sus compañeros; según un estudio de la Universidad Alberto Hurtado, un 44% de jóvenes chilenos entre los catorce y dieciséis años han sido agredidos en el ámbito escolar (Ministerio del Interior y Ministerio de Educación, 2006). Otros que han tenido experiencias fuertes de sociabilidad (en hinchadas deportivas o en grupos juveniles de los barrios) ahora prefieren alejarse del mundo social. Tampoco utilizan mucho internet, aunque sepan ocuparlo.

Este tipo de construcción de identidad se encontró mayoritariamente en grupos socioeconómicos bajos, donde, si bien predominaban los hombres, había mujeres que desarrollaban las mismas prácticas; algunos habían desertado del sistema escolar y la mayoría trabajaba o buscaba empleo.

La centralidad del hogar en la conformación de su mundo va de la mano de una baja sociabilidad. En muchos de ellos se repite la idea: “Ya no tengo amigos, sólo conocidos”, o “mi única amiga es mi madre”. No se ve participación en actividades de recreación, como instancias deportivas o talleres artísticos. Mucho menos acciones relacionadas con asociaciones públicas, como juntas de vecinos, partidos políticos o instancias de participación municipal.

“— ¿Y tenís otros amigos así?”

—No.

—¿No?

—No, no hay más amigos.”

(Hombre, GSE bajo, 17 años)

La característica principal de los adolescentes que presentan una fuerte identificación con sus referentes es la debilidad de sus soportes.

A pesar de la centralidad de sus familias como referente, estos jóvenes sólo encuentran allí espacios de refugio, y no muchos recursos concretos de apoyo para proyectos externos al hogar. En sus relatos aluden a padres que abandonan a los hijos, abuelos que se hacen cargo de ellos sin

muchas herramientas para ayudarlos, madres y padres que deben trabajar todo el día o de noche. La ausencia cotidiana de algunas figuras familiares, la debilidad de la comunicación con ellas, o sus dificultades para dar apoyo frente a temas específicos, marcan sus dinámicas familiares.

En algunos de estos adolescentes se relatan casos cercanos de embarazo adolescente (primas, conocidas). Se puede plantear que, en estas prácticas de construcción de identidad, una posibilidad de encontrar refugio y protección frente al entorno es la formación anticipada de vínculos familiares. Se pone como referencia al hijo, pero éste implica mayor responsabilidad, y la pareja continúa independientemente sus proyectos, sin constituirse en un soporte real para la mujer. Finalmente, las adolescentes tienen que lidiar solas con los hijos y ello socava las aspiraciones de algún proyecto personal.

En todas estas circunstancias tienden a idealizar a sus familias como marco y soporte para su identidad, asegurando un fuerte recurso simbólico de seguridad. La familia sirve como un referente subjetivo a partir del cual delimitar un mundo significativo, establecer ciertos criterios de valor y compensar ciertas carencias.

“No sé, poh, volver así como... vivir con mi familia entera, vivir así que nunca viví con ellos, entonces mis papis nunca me ayudaron, nunca me ayudaron en las tareas, por eso repetí, poh.”

(Hombre, GSE bajo, 14 años)

En este escenario, para muchos lo importante es trabajar lo antes posible, aunque la imagen del trabajador o la carrera profesional no sea central para ellos, lo que revela una **debilidad de sus proyectos de futuro**. El anhelo de trabajar se interpreta como la necesidad de tener dinero “para mis cosas”, por lo que se constituye en uno de los elementos más importantes de realización personal. En este sentido, el consumo es el soporte que les permite ver espacios de realización individual, por el cual logran esporádicamente diferenciarse del resto. Una de las pocas referencias a algo similar a un “espacio público” entre

estos jóvenes se da en relación con el consumo, en la imagen de los centros comerciales.

Con todo, el trabajo y el consumo son débiles soportes para estos adolescentes, pues, como sólo intentan satisfacer ciertas necesidades inmediatas, **no depositan muchas expectativas en los lugares de trabajo y buscan espacios flexibles y precarios de donde puedan entrar o salir rápidamente**, y que sólo les permiten acceder a consumos también inestables y efímeros.

El colegio o liceo no aparece en los relatos de estos jóvenes como un hecho relevante de su mundo. Si bien son parte de sus rutinas, no identifican allí a personas que sirvan de referentes, tampoco ven en ellos un espacio que ofrezca soportes. Más bien son espacios para gastar el tiempo. Generalmente se trata de liceos de alta vulnerabilidad social o institutos técnicos. Algunos de estos jóvenes habían abandonado el liceo porque ya no les hacía sentido y preferían buscar trabajo lo antes posible. También, muchos de ellos no encuentran referentes en el liceo por la violencia que se vive al interior de los establecimientos.

"No, ni un compañero es importante, ni un profesor tampoco... Además no me gustó ese colegio, lo encontré muy desordenado; todos, siempre los profesores estaban adelante y los cabros todos jugando, no hacen nada, eso como que no sé, yo soy piola... Siempre me siento atrás, me dicen autista, siempre estoy solo... Me pegan... Si no se las pasai unos te pegan, son más grandes, son más altos que mi papá, te pegan."

(Hombre, GSE bajo, 14 años)

Lo que se constata es que los jóvenes no experimentan el liceo como un soporte en la construcción de sus identidades. Las razones son varias: aparte de la violencia, los liceos no suelen tener una oferta de actividades extraprogramáticas que funcionen como soporte significativo, como podrían ser actividades culturales de acuerdo a sus gustos, o sus deportes preferidos, o el acceso a tecnologías que permiten la expresión de identidades. En este aspecto se revela **la distribución**

muy desigual de soportes para el trabajo de identidad que ofrecen los distintos tipos de liceos y colegios.

"Nada [ríe], no, de mi colegio..., no sé, estar con mis compañeros. Es que mi colegio igual no es muy entretenido, pa' nosotros no nos hacen actividades, no nos hacen talleres; o sea, talleres tenemos pero de la misma materia que nos pasan. No tenemos física, educación física no tenemos."

(Mujer, GSE bajo, 16 años)

Tampoco se descubre un soporte en la jornada escolar completa. En algunos casos se la ve incluso como un obstáculo para la realización de otras actividades relevantes para el desarrollo de identidades, como el trabajo. Parte de esta valoración negativa de la jornada escolar completa proviene también de que aparece como un espacio vacío de lineamientos; nadie sabe muy bien para qué sirve, y además cada uno debe decidir cómo ocuparlo.

"Sí, y aparte que yo tenía jornada escolar completa, pero mi jornada completa no era de que, ah, en la tarde vamos a hacer las tareas, era en la tarde más ramos y más trabajo... Y yo le dije: 'Profe, nosotros estamos en cuarto medio, algunos están haciendo preuniversitario, nosotros tenemos jornada completa; algunos están trabajando, entonces... ¿pa' qué manda tanto (trabajo)?'. Entonces me dijo: 'Ah, no, pero es (que) tú tenís que decidir', y todo."

(Mujer, GSE bajo, 17 años)

El espacio público tampoco logra constituirse en un soporte efectivo para ellos. Luego de experiencias negativas en relaciones de sociabilidad, casi todas marcadas por la violencia, frecuentemente los jóvenes se retraen a un solo ámbito de su sociabilidad, el hogar. Éste se transforma en un refugio, siendo la única posibilidad real de la que disponen para alejarse de su medio social riesgoso, lo cual se intensifica debido a su baja condición socioeconómica. En algunos casos, incluso, la familia decide cambiarse de barrio para alejar al adolescente de los riesgos a los que los exponen sus relaciones.

El bajo nivel de capital social y de redes de que disponen es otro de los aspectos de la desigualdad que viven estos jóvenes. La retracción hacia el hogar implica una reducción del ámbito público, lo que se traduce en una polarización del lenguaje con que se denota el mundo; se tiende a hablar en dualidades excluyentes: amigo-enemigo, protección-amenaza, familiar-extraño. Ello limita la diversidad de sus imágenes de sociedad. Puesto que es en el espacio público donde se constituyen las relaciones ciudadanas, se pierden soportes para la formación del sentido de autonomía.

Asimismo, son jóvenes a los que en general les cuesta mucho dar una imagen positiva de sí mismos, pues tienen una autoestima baja, con un alto nivel de insatisfacción. Sin fuertes proyectos de futuro, sus tiempos son rituales y centrados en el presente, y consisten en reproducir el proyecto familiar con el cual se identifican, pues no tienen las herramientas para diseñar un proyecto propio.

"Sí, eso como de generación, porque cuando estaba mi papá, su papá le contaba que el papá, eeh, hacía lo mismo, cuidaba los árboles, después el papá de mi papá hizo lo mismo, mi papá está haciendo lo mismo y... y de ahí nosotros, y nosotros igual vamos a hacer lo mismo."

(Hombre, GSE bajo, 14 años)

En jóvenes que han desertado del sistema escolar, el futuro que suele aparecer es lograr constituir una familia y que sus hijos no pasen por lo que ellos han pasado. Es decir, **el futuro ya no es un relato biográfico, sino una historia de salvación para los que vienen después de él.** La imagen de esa salvación es el reflejo de su propia identidad: la búsqueda de un "hogar tranquilo" donde refugiarse de los peligros del mundo.

"Lo único que quiero es tener mi casa y trabajar y trabajar pa' juntar plata y tener mi familia, pero cuando tenga una familia tenerla bien, poh, que no le falte nada, que no pase nada lo que he pasado yo, poh; y tener mi auto, todo lo que todos quieren, y nada, eso."

Estar tranquilo, tener mi casa no más y vivir tranquilo con mi señora, mis hijos y darles de todo (...), eso es lo que yo quiero, nada más, nada del otro mundo. Todo se puede lograr."

(Hombre, GSE bajo, 17 años)

La imagen de sociedad que expresa y sirve de apoyo a esta identidad es doble. Por un lado, es en el espacio doméstico donde se produce la identificación con los familiares. Es un mundo constituido por lealtades y apoyos concretos. Por el otro, está el mundo de afuera, el de las amenazas. Cuando no se pueden evitar las relaciones con las personas o instituciones ajenas al hogar, tienden a ser puntuales y pragmáticas: ingresos y consumos esporádicos. Allí no hay referentes ni soportes.

Por eso, la sociedad es un lugar de paso, no se entienden como habitantes de ella. Del mismo modo, sus compromisos sociales —como la educación o el trabajo— tienden a ser transitorios y están siempre amenazados de desertión. Subyace a esta imagen de sociedad **una fuerte desconfianza hacia las ofertas de apoyo, sean institucionales, como el colegio o los programas municipales, o personales, como las de profesores o líderes locales.** No se identifican con ellas, pues son apoyos que tienden a validarse en las necesidades o riesgos del joven de "afuera" (violencia, drogas, pandillas, desinterés), precisamente aquello que ellos mismos creen no ser y de lo cual luchan arduamente por diferenciarse.

ME IDENTIFICO CON LO DIFERENTE QUE HAY EN MÍ

Una segunda práctica de construcción de identidad se instala sobre una imagen de mundo definida por relaciones horizontales entre iguales. El mundo es ancho y plano, no hay más que amigos. Más allá de ellos no hay referentes importantes, sea para identificarse o para diferenciarse: ni los padres, ni los profesores, ni algún líder comunitario. **El referente básico son los pares.**

Los amigos en este caso tienen dos particularidades. Por una parte, plantean una relación

de horizontalidad. Ellos no están ni más arriba ni más abajo en ningún sentido, pues no representan a nadie más que a ellos mismos, son otros iguales entre sí. Se trata de un “otro” fuertemente personalizado que no remite en su conducta a ninguna institución. Por otra parte, son aquellos con quienes se busca una distinción. La identidad se juega en la diferenciación, a través de las competencias o de las vestimentas, donde se busca reconocimiento a lo “diferente que hay en mí”.

En la horizontalidad de esa relación se producen dinámicas de identificación y especialmente de diferenciación que permiten **una toma de posición en la cual lo más importante es la marca personal**. Este tipo de construcción de identidad se encuentra en todos los grupos socioeconómicos, aunque tiende a haber más del grupo alto. No hay diferencia entre hombres y mujeres.

Sebastián vive en Valparaíso, tiene dieciséis años, y va a un colegio privado. Sus padres son separados y su madre trabaja como psicóloga. Tiene un grupo de muy buenos amigos con los cuales sale bastante. El colegio le sirve para hacer sus propias cosas y para compartir con sus compañeros. No participa mucho de actividades fuera de clases y le gusta llegar a su pieza y chatear con sus amigos. Practica natación y le gusta competir en torneos. Siente que él es quien ha decidido las cosas más importantes de su vida.

Paulina tiene dieciocho años, vive con su familia en Santiago pero se lleva bastante mal con sus padres. Lo más importante para ella es su grupo de amigos y los scouts. Le gusta faltar al colegio, hacer la cimarra y carretear. En sus amigos encuentra un espacio donde relajarse y no sentirse presionada por la ciudad. No cree que le vaya a ir muy bien en la PSU, pero sus padres le pueden pagar así una universidad privada, por lo que no está preocupada.

Los miembros de la familia, a diferencia del primer tipo, no cumplen una función relevante

como referentes y por lo mismo no juegan un rol significativo en su definición del mundo. Según los relatos de estos jóvenes, las figuras de autoridad familiar se caracterizan por la distancia o el silencio. El padre suele ser una figura ausente o hay muy poca comunicación con él, y a la madre se la percibe como muy dedicada al trabajo. De esta manera, los adolescentes constituyen una imagen de mundo en la que no consideran a sus familiares como referentes de autoridad frente a los cuales tomar posición y negociar límites.

Esta sensación de falta de límites los lleva a percibir que en el seno de la familia no hay roles definidos; cualquiera puede asumir cualquier papel y no hay conflictos por ello. En esas condiciones, muchos de ellos, especialmente los adolescentes varones, se perciben a sí mismos como una figura de autoridad que convive de igual a igual con sus padres.

“O sea, al final, él era el niño de la familia de cierto modo; muchas veces sentí que el hombre de la familia era yo, o sea, yo era el que ponía pestillo a la casa, era como ‘Papá, ¿pusiste pestillo?’, Mmm..., y el pestillo no estaba puesto.”

(Hombre, GSE medio, 15 años)

Por esta razón, **la familia aparece como un espacio de recursos pero no como un lugar significativo en la composición de sus identidades**. El hogar representa un lugar para hacer actividades con los amigos, o una fuente de dinero o transporte. Para ellos ese espacio no tiene reglas claras y sienten que pueden hacer lo que quieran; por eso pueden usarlo como fuente de recursos.

Ahora bien, la debilidad de los referentes de autoridad también es resultado del tipo de relaciones que se establecen con sus otros relevantes. En la medida en que ellos se relacionan con sus pares sólo desde el plano de la igualdad, en tanto “amigos” se produce una horizontalización de las interacciones. Como el adolescente no acepta del otro más que un trato igualitario, fuerza a quien quiera interactuar con él a ponerse en ese mismo plano. **Los padres y otros referentes de autoridad, como los profesores, son vis-**

tos como iguales ante los cuales se negocia como un par, afirmando la horizontalidad de las relaciones. La amenaza de la indiferencia, la retracción, el abandono o la rebelión –la invisibilización del otro en tanto referente– está en el origen de este poder. Frente a esto, algunos padres o profesores reaccionan adoptando el rol de “amigos” para poder entablar vínculos con los adolescentes. Ello refuerza su dificultad para constituirse en referentes.

El colegio es significativo para estos jóvenes. Allí pasan largas horas con los amigos y los compañeros relevantes, y allí realizan parte de su trabajo competitivo de diferenciación. El colegio es primeramente un espacio de sociabilidad entre iguales, donde el patio, el recreo, la espera en el paradero de buses, son los tiempos y espacios más importantes. Lo son menos las actividades propiamente académicas, lo que debilita la posibilidad de profesores y directivos para constituir imágenes de autoridad. Para estos adolescentes el colegio o liceo no es un espacio problemático, en tanto puedan desplegar allí su sociabilidad entre iguales.

“El colegio te va dando una base, te da más a conocer y tú vas tomando lo que te gusta y después tú haces algo con eso.”

(Hombre, GSE medio, 15 años)

La debilidad de la familia como fuente de referentes, la importancia del colegio como soporte de las relaciones entre iguales, y el mayor tiempo que pasan en él han presionado a un desplazamiento de la importancia de la primera hacia el segundo:

“No, en las casas no. Es que ahora se pasa más tiempo en el colegio que en la casa, poh. Es como, uno ve más a sus compañeros que a sus papás, como que está más tiempo con ellos..., comparte con ellos..., como que les cuenta sus cosas..., y eso, poh, y se siente como más cómodo hablar con un amigo que con tu papá.”

(Hombre, GSE bajo, 14 años)

Por el carácter de iguales que tienen los amigos,

y por su casi nula representación de posiciones institucionales, ellos no están en condiciones de representar límites ni de forzar negociaciones a nombre de las reglas del mundo. Están ahí más bien para “dejar ser” en un sentido literal: ofrecer reconocimiento, servir de reflejo y provocar algunas diferenciaciones débiles. Por lo mismo operan en un nivel más bien exterior, referidos normalmente a los símbolos del estilo de vida: ropa, música, juegos, páginas web que visitan y otros símbolos y usos de internet.

Este tipo de dinámicas los lleva a ser muy autorreferentes: **ellos mismos son el centro a partir de cuyas creencias, decisiones o deseos se ordena el mundo.** El liceo, la casa o la calle están disponibles a las significaciones que él o ella les quieran atribuir y atribuirse a sí mismos. En un mundo relativamente ilimitado, el “uno mismo” se agranda.

“Uno no elige cómo ni dónde morirse... entonces, pero sí puede elegir mientras estai vivo lo que hacer, poh. Entonces, como yo: he elegido y elegido bien, poh, elegí bien mis amistades, he elegido bien lo que he hecho, elegí bien mi deporte, mi estilo de vida, entonces como que si me tuviera que morir, no. De partida, no me gustaría, no estoy buscando mi muerte, pero si me muriera ahora me moriría tranquilo..., como que creo que lo hice bien.”

(Hombre, GSE medio, 15 años)

En algunos jóvenes de grupo socioeconómico bajo, la fuerte autorreferencia se explica más por una reacción a la carencia de soportes que por dinámicas horizontales: ni el liceo ni la familia aportan un apoyo sustancial para su construcción de identidad. La respuesta es una autoidealización como “héroe”, aquel que logra finalmente ser él mismo contra viento y marea, solamente a partir de sus fuerzas. Aquí la posibilidad es afirmarse en un yo que deposita su confianza sólo en sí mismo.

En este tipo de construcción de identidad, la sociabilidad es fuerte con los amigos íntimos pero baja con las asociaciones que involucren

servicios voluntarios o actividades de orden cívico (sea en sus liceos, barrios u organizaciones ciudadanas). Los espacios donde despliegan sus rutinas tienden a ser del colegio a la casa, de ahí al chat o a la casa de los amigos.

“Es que no me gusta más que nada hacer cosas como en grupo; por ejemplo, vamos el fin de semana a hacer una mediagua. No, no me gusta eso. Cuando puedo ayudar en forma personal, entregando alguna ropa o dinero, ahí sí. No, si obviamente yo puedo lo voy a hacer, pero... La verdad es que no sé, me gusta hacerlo sola porque, no sé, la verdad es que no sé por qué.”

(Mujer, GSE alto, 17 años)

Si bien participan en algunos grupos o tribus muy localizadas, su pertenencia nunca es fuerte. **Prima la narrativa del personaje, muy pocas veces la del grupo.** Lo que importa de los grupos es su capacidad para servir de espacio y de proveer lenguajes estéticos para la elaboración de identidades muy personalizadas. Si participan de una tribu con una estética corporal nítida, por ejemplo raperos o pokemones, al interior de ella tienden a producir variaciones e identidades muy diferenciadas.

A su vez, el grupo que proporciona símbolos y significados comunes se constituye en un soporte ante el cual los adolescentes pueden tomar posición. La horizontalidad en la relación, atributo que de hecho motiva la participación en las tribus, se alcanza si todos los participantes perciben que dan en la medida de lo que reciben. Lo que se recibe es la posibilidad de identificarse o diferenciarse respecto de otros, esto es, tomar una posición respecto de un otro socialmente connotado. Asimismo, lo que cada uno entrega es la posibilidad de que otros se identifiquen o diferencien respecto de él. Es una dinámica práctica de identificación y diferenciación que se consolida en la pertenencia grupal.

Por eso tienden a rechazar la participación en grupos más rígidos y que requieren altos niveles de compromiso, como los religiosos o políticos,

pues les dejan menos espacios a las modulaciones personales. En esta construcción de identidad **la importancia de la experiencia grupal pasa por el reconocimiento de la distinción personal.** No es sorprendente, entonces, la rapidez con que algunos jóvenes se desembarcan del grupo: “Hace un mes ya no soy X”, “ya volví a ser normal”. En este sentido, lo que importa no es tanto pertenecer a un estilo “X”, sino cómo se remarca esa “X” frente al resto.

Esta capacidad para interpretar de manera propia el mundo en que viven se expresa también en su lenguaje, especialmente el que señala identidades. El lenguaje se constituye en un soporte con el que estos adolescentes juegan individualizando cada denominación, alterándola o invirtiéndola, para que resuene la propia diferencia frente al resto:

“Gonzalo, no: le dicen Davo. El Royal, y se llama Carlos. Ese, Freak, y se llama Álvaro. Él: se llama Leo y le dicen Chino, él se llama Omar y le dicen Isag. Se llama Gonzalo y se puso Sago. Él se llama Víctor y se puso Vito. Yo: soy yo, Enzo, y me puse Fliwert.”

(Hombre, GSE bajo, 14 años)

El mundo de estos jóvenes dispone básicamente de dos tipos de soporte: los espacios de sociabilidad y los medios de expresión.

Entre los primeros están el patio del colegio, su dormitorio, las plazas. A esos espacios les demandan que no sean muy masivos para que hagan posible la visibilidad de cada uno. Entre los segundos están el propio cuerpo, los espacios urbanos, las grabaciones caseras de música, los videos, internet. A estos soportes les demandan permitirles dejar las huellas de su particularidad: los tatuajes, los graffiti en las vías públicas, la forma de pintar y arreglar sus habitaciones, sus fotologs o descargas de internet.

El cuerpo y todo lo que se asocia directamente con él es un soporte muy importante: deportes, vestimentas, el baile. El deporte, por ejemplo, permite trabajar sobre la propia figura y al mismo tiempo desarrollar competencias que hagan surgir diferenciaciones.

“¿Cachai? Como pegarme un medio salto ahí y pegarle más fuerte y el otro ni reacciona, así, ¡pah!, ¿cachai? Eso me encanta del deporte, yo creo que eso como que lo representa un poco. Este gallo, así, cero posibilidad de pegarle, no, pero sabís que pondría uno del equipo, porque, aparte de lo que es deporte, eh, este año soy capitán del equipo... Yo creo que el deporte se basa harto en eso, o sea, uno recibe una medalla y eso no es honor no más, es honor que uno recibe por haberle ganado a todo el resto... Yo creo que el deporte tiene harto de eso, porque como es competitivo también... puedo hacer cosas realmente grandes que me hagan resaltar.”

(Hombre, GSE alto, 18 años)

En los grupos medios o de bajos recursos, donde, a diferencia de los jóvenes de estrato alto, los deportes no se han configurado como espacio relevante de diferenciación (no han tenido los recursos suficientes de infraestructura para hacerlo), los peinados y las vestimentas han ganado fuerza como símbolo de distinción.

Para estos jóvenes, la sexualidad es un modo más de diferenciarse y ponerse a prueba. El cuerpo es importante como un modo de sobresalir frente a diversas competencias o pruebas (aquellos que tienen más relaciones en una noche, o los que inician antes su vida sexual). La sexualidad es un juego riesgoso por la posibilidad de embarazo, de ahí que ellos tengan a veces mayor conciencia de los métodos anticonceptivos o busquen experiencias que no implican relaciones sexuales completas; en otros casos (especialmente los hombres), se apuesta al riesgo y a la indiferencia respecto de las consecuencias. Lo importante es jugar al desafío de ser distinto, con prácticas sexuales basadas más en lo corporal-objetual que en lo afectivo.

Los adolescentes en que se observa este tipo de construcción de identidad tienden a definir un mundo difuso, sin referentes ni límites precisos. Las instituciones, como el colegio o la familia, son percibidas únicamente como fuente de recursos para satisfacer sus necesidades. En general,

no parecen requerir grandes negociaciones con aquellas, ni darles mucha importancia, pues sus soportes principales de identidad son la fidelidad –a veces heroica– a sí mismos, el propio cuerpo o aquellos espacios donde pueden desplegar su intimidad.

Construyen un mundo en el cual circulan constantemente símbolos y mensajes que utilizan para diferenciarse de los demás, quienes a su vez comentan, reflejan y hacen variar las identidades de cada cual. **El carácter autorreferido de su imagen del mundo y el hecho de que esté compuesto por símbolos en permanente circulación le da a este tipo de identidad una temporalidad fuertemente arraigada al presente.** Lo importante es lo que se puede hacer ahora; una identidad en permanente producción se juega en cada momento. Por ello, las expectativas futuras no son muchas: ojalá todo siga igual y los amigos sigan siendo amigos.

“Seguir haciendo lo que a mí me gusta, eso es lo que más me interesa, no cambiar, no me gustaría cambiar, la verdad; seguir siendo así, no me gustan los cambios, la verdad.”

(Hombre, GSE medio, 15 años)

Esta debilidad de las expectativas radica en parte en las pocas exigencias que les pone el entorno, en los recursos que se les facilitan, y en la confianza que poseen en poder desplegar sin límites sus gustos y preferencias. Como lo expresa muy bien una joven de clase media, “si puedo ingresar a una universidad privada, ¿para qué tengo que esforzarme?”.

“... o sea, aprender no más las cosas que a mí me gustan, poh. Pero así de ir al colegio por algo, no, como para estudiar y sacar luego el cuarto medio... O sea, lo ideal sería una estatal, por la carrera, que igual es como peluda en el ámbito laboral y siendo una estatal es como mejor, poh, pero una privada tampoco (es mala)... Mis papás no tienen problemas económicos para pagarme una privada, todos mis hermanos estudian en una universidad privada.”

(Mujer, GSE medio, 18 años)

ME IDENTIFICO CON LOS MUCHOS MUNDOS EN QUE VIVO

El tercer tipo de práctica de construcción de identidad se produce entre jóvenes que definen un mundo amplio con vastos referentes y soportes. Allí circulan entre múltiples espacios y actividades: hogar, colegio o liceo, grupos de amigos y asociaciones de intereses. Todos les resultan valiosos para su identidad, por eso los buscan y se asocian a ellos.

Los jóvenes que construyen sus identidades sobre un mundo experimentado de esta manera no son centrados en sí mismos ni retraídos a los espacios protegidos del hogar. **Definen identidades abiertas y circulan entre todas ellas, con múltiples soportes para su realización.** En este tipo de prácticas de construcción de identidad no se encontraron diferencias de género, ni socioeconómicas, si bien predominan los jóvenes de clase media.

Sofía tiene diecisiete años, vive en Santiago y va a un colegio tradicional de clase media. Tiene una agenda llena de actividades porque, además de algunos talleres, participa en el centro de alumnos y en teatro. Le encanta el arte y en su pieza tiene varios dibujos suyos en las paredes. Tiene muchos amigos, con los cuales se junta en parques o en el centro. Participó activamente en las movilizaciones estudiantiles de los últimos años, y ha protestado en marchas mapuches y ecológicas. Le encanta conocer gente. Su mayor problema es que no le alcanza el tiempo para hacer tantas cosas. Sus padres están separados, pero le dedica un buen tiempo a cada uno. Su madre quisiera verla un poco más.

Mauricio vive en Temuco, va a un colegio público durante la mañana y por las tardes participa en la orquesta del teatro municipal. Es violinista, por lo que dedica muchas horas a practicar y a mejorar su habilidad. Tiene muy buenos amigos en el colegio y en el barrio. Antes iba más a fiestas, ahora se dedica más a la música y a compartir con sus

amigos de la orquesta. Le encanta el teatro.

Sus padres le apoyan en todo lo que hace, pero les gustaría que se involucrara más el fin de semana en el cuidado de unas tierras que tienen. Sus padres son de origen mapuche y participan activamente en la comunidad. Él valora la comunidad, pero ahora está más dedicado a los estudios.

En ese mundo amplio y variado desarrollan una vida acelerada y en constante movimiento. Van al colegio, tienen dos o tres talleres o jornadas en ámbitos extraescolares, realizan actividades solidarias, le dan espacio a la amistad y les gusta compartir con la familia. Viven de un permanente hacer cosas, jugando a identificarse y diferenciarse entre múltiples referentes y espacios. Por eso la falta de tiempo es lo que más los complica.

“Tengo que moverme mucho o tengo que hacer hartas cosas juntas y me desespera, pero yo no puedo parar de hacerlo... Lo único que yo hago lento es comer.”

(Mujer, GSE medio, 16 años)

A muchos de ellos no les gustan las relaciones amorosas o relaciones vinculantes fuertes, porque implican sacrificar los proyectos personales o les quitan grados de libertad y movimiento. La imagen del embarazo adolescente, asociada a esta pérdida de independencia, se vive como una pesadilla que trunca los proyectos y las aspiraciones de futuro.

En los diversos espacios que ocupan con sus actividades encuentran a quienes instituyen como sus referentes, y que pueden ser tanto institucionales como amigos y compañeros de actividades. Entre ellos están el padre, la madre, los profesores, los líderes sociales, los amigos del barrio, los integrantes de las asociaciones culturales y políticas, los hermanos y los compañeros de curso. **Estos jóvenes disponen de una diversidad de referentes que instalan para ellos una imagen amplia de sociedad.**

Sus padres representan autoridades próximas frente a las cuales establecen identificaciones y

diferenciaciones. La familia es un espacio donde se comparte, se exige y se establecen límites. Los padres permanentemente negocian lo que los jóvenes pueden hacer y demandan lo que ellos menos tienen: tiempo. En el caso de padres separados, se nota una coordinación efectiva entre los tiempos que se viven en las dos familias, y en las reglas o límites que se establecen en ambas casas.

"Eso también es un problema que tengo conmigo y con mi mamá, por ejemplo, que mi mamá insiste en que yo hago muchas más cosas que las que puedo en un día, hago, no sé en el tiempo de tres cosas hago cinco, entonces, mi mamá también, tengo conflictos, dice que tengo (...) por ejemplo en tiempos de la toma mi mamá me retaba porque nunca iba a dormir a la casa, porque no salía, porque no, pa' mí era una cosa importante estar haciendo cosas pa' que funcionara."

(Mujer, GSE medio, 16 años)

Algunos profesores son también un referente significativo en la medida en que sean autoridades legitimadas por los jóvenes, tanto por sus conocimientos como por su preocupación. Reconocen a aquellos que les aportan herramientas para la vida, por un saber técnico, pero valoran aun más el hecho de que estos profesores les dedican un "tiempo de calidad", dando apoyo afectivo y reconocimiento a sus inquietudes. En este sentido, se da un juego de intercambio entre el respeto a las horas pedagógicas y la preocupación por sus necesidades y preocupaciones.

"Ella es súper como amorosa y te enseña las cosas con hartito cariño y, aparte que igual nos ponemos a conversar a veces, pero ella nos pide por favor que nos callemos, entonces nosotras nos quedamos calladas y aparte que te lo piden como con cariño y siempre está con nosotras cuando necesitamos hacer actividades escolares y todas esas cosas, siempre está con nosotros y siempre nos apoya; entonces la queremos hartito porque nos enseña, nos dicta, nosotros hacemos lo que nos dice y cuando termina, el tiempo que queda es pa'

nosotras, entonces nosotros dejamos que pase la materia, hacemos las cosas y después ella nos deja estar un rato conversando."

(Mujer, GSE bajo, 14 años)

Las negociaciones entre estos adolescentes y sus referentes se desarrollan en un contexto en el que ambas partes reconocen al otro en el ejercicio de su rol. Los jóvenes ven en los otros una autoridad legítima, y padres y profesores reconocen el derecho de estos jóvenes a construir su identidad de forma autónoma.

Con sus amigos salen, recorren la ciudad, tienen una vida pública activa. Comparten la participación en diversas actividades. Con ellos se identifican y se diferencian, mezclando espacios de intimidad y públicos. Valoran tanto su dormitorio como la sala de clase, el lugar de la orquesta o la calle. Para ellos, una vigorosa vida privada se compone de una fuerte vida pública. Utilizan internet de modo muy instrumental, para coordinarse con sus amigos o para ayudarse en sus tareas y actividades. No le dedican largas horas al chat, pues tienden a realizar diversas actividades con sus conocidos fuera de la red virtual.

En los diversos ámbitos de su mundo –familia, colegio, amigos, grupos de intereses– estos jóvenes buscan a la vez apoyarse afectivamente y diferenciarse para crear su propio relato biográfico. La identificación nunca es total; pueden pasar largas horas dedicados a causas muy diferentes. Algunos participan en partidos políticos, pero se salen sin problema si algo no les acomoda, buscando en otros lugares referentes más significativos. Si un referente les falla y pueden abandonarlo, lo hacen sin dramas. **Son jóvenes que se involucran intensamente y se sacrifican, pero no se identifican con ningún ámbito particular de su mundo ni se fusionan con algún referente específico.**

Estos jóvenes disponen de buenos soportes, los cuales no sólo les permiten desarrollar sus actividades en cada ámbito respectivo, sino que les sirven de impulso para involucrarse en otros. En este tipo de práctica de construcción de identidad, las madres, por ejemplo, los invitan a que

salgan al mundo, a la inversa del primer caso, en el cual tienden a reforzar la retracción social.

Un primer soporte es el hogar. En muchos casos disponen de espacios favorables, actividades con la familia y tiempos de conversación. Un segundo soporte son las relaciones y actividades que desarrollan dentro de sus colegios o liceos. En ellas hay ofertas de individualización, como talleres, teatros, centro de alumnos, deportes, scouts, educación cívica, entre otros. Se apoyan en estas actividades y en sus recursos para desarrollar sus inquietudes y para ir probando posibilidades biográficas.

“El lunes tengo teatro, el lunes tengo física, consejo de curso, francés y lenguaje, y ese día, no sé, lo que más pasa en ese día es en el consejo de curso, que ahí en el consejo de curso tenemos asamblea y por lo general la asamblea dura más y pasa algo; después tengo teatro, no, después en la tarde tengo historia, historia me gusta caleta, me gusta la materia, me gusta todo, me gusta la historia de Chile, me gusta hartito, pero mi profe es medio histérica, entonces a veces quiero y hartito y a veces no quiero ir; más encima me reta caleta porque tengo las poleras rotas, no se nota, pero igual me cae bien porque es como amorosa, inteligente.”

(Mujer, GSE medio, 16 años)

Un tercer soporte son las redes de sociabilidad. Al contrario de lo que se veía en los casos anteriores, una red amplia favorece que el joven despliegue su identidad en diversos espacios y no presente retracción social o sólo sienta pertenencia con su grupo de amigos íntimos. En los casos de jóvenes de escasos recursos, las actividades que ofrecen las municipalidades o los centros vecinales son centrales en la búsqueda de elementos que favorezcan la autonomía personal.

El tiempo es muy importante para estos adolescentes, y tiene dos significados. En primer lugar, un significado biográfico: como son participantes activos de ámbitos relativamente

institucionalizados y tienen referentes estables, buenos soportes y una buena autoestima, pueden pensarse a sí mismos en función de proyectos relativamente prolongados. **Estos jóvenes formulan proyectos biográficos definidos y de largo aliento, tienen grandes expectativas en sus trayectorias personales y realizan diversas actividades que permiten llevar a cabo esos proyectos.**

En segundo lugar está el tiempo de sus actividades cotidianas. Allí experimentan la saturación y el agobio de no poder realizar todas sus actividades satisfactoriamente; siempre hay algo que queda a medio camino. En sus relatos es permanente la queja por la falta de tiempo y lo recargado de su agenda personal. En este segundo sentido, el tiempo parece adquirir el carácter de una metáfora. Los Informes de Desarrollo Humano 2000 y 2002 señalaron que la dificultad para encontrar un sentido o proyecto capaz de integrar y limitar recíprocamente las distintas identidades que se adquieren, en un contexto de diversidad de referentes y proyectos de vida, conduce a un agobio que suele narrarse como “falta de tiempo”. Lo que ocurriría con estos jóvenes es que tienen muchas posibilidades biográficas y las condiciones para realizarlas, pero no disponen de referentes colectivos que les permitan articularlas. En esas condiciones, **experimentan la individuación –relativamente exitosa en su caso– como fragmentación y sobreexigencia.**

Este tipo de práctica de construcción de identidad promueve una imagen de sociedad amplia y variada, tan extensa como la suma de referentes y espacios a que los jóvenes pueden acceder. Estos adolescentes poseen un conjunto de soportes que les permiten acceder a esta variedad de espacios. Sin embargo, al tratarse de espacios relativamente desconectados entre sí, encuentran dificultades al momento de unir esta multiplicidad de imágenes en un relato único de mundo. Por ello, su trabajo de identidad se transforma en un desplazamiento incesante entre sus muchos “sí mismos”. Al final, la inevitable solución adaptativa es la falta de compromiso.

¿Cómo construye sus identidades esta generación?

Según se ha visto en las tres descripciones precedentes, la construcción de identidad que llevan a cabo los adolescentes puede asumir distintas posibilidades y entrecruzamientos, diferenciándose según los referentes a los que se orientan, el tipo de soportes de los que disponen y la imagen de mundo ante la cual toman posición.

La primera práctica de construcción de identidad –la retracción al hogar como refugio– opera sobre un mundo definido de manera polar entre espacios de amenaza y espacios de protección. La identidad aparece como un medio de constituirse a salvo de la “pérdida de sí” que puede ocurrir en los espacios amenazantes. Para ello se produce una identificación con algún referente familiar. El soporte para esta operación es el espacio doméstico, caracterizado por ser un lugar de protección, cerrado. En la mayor parte de los casos estudiados, referentes y soportes son precarios. El punto de partida de esta identidad –la fuga del espacio público– limita severamente las posibilidades de una individualización adecuada. A ello se suma el hecho de que el refugio es débil. Todo ello promueve jóvenes retraídos e inseguros.

La segunda práctica se construye sobre un mundo sin referentes fuertes y por lo mismo ilimitado y difuso. Lo que hay en el espacio vital del joven son los amigos. Éstos funcionan como espejos que devuelven una imagen que cada cual construye fundándose sólo en sí mismo. Así, el mundo parece no tener más orden que el que cada uno puede darle gracias a los símbolos que hace circular. Los soportes de esta construcción de identidad pueden ser múltiples, pero su función principal es servir de lugar de expresión de las identidades que se elaboran, como el cuerpo, las vestimentas o las paredes de la ciudad. Esto deriva de un juego de identificaciones y diferenciaciones superficiales, con referentes débiles y soportes limitados, y promueve un tipo de individuación autorreferida.

La tercera práctica cuenta con referentes fuertes y múltiples, lo que se traduce en una imagen

de mundo amplia, diversa y con varios planos jerárquicos. En ese mundo el joven dispone de buenos soportes que le permiten una construcción de identidad sólida. Sin embargo, tanto los ámbitos diversos de ese mundo como los distintos referentes y soportes exhiben un bajo grado de integración entre ellos. Esto conduce a jóvenes con referentes y espacios bien definidos pero fragmentados, lo que les produce agobio y los empuja a constantes cambios y débiles compromisos con el fin de equilibrar sus identidades.

Los distintos modos de formación de identidades son el resultado de la especificidad de cada situación y no pueden derivarse linealmente de alguna variable en particular. No deja de ser relevante, sin embargo, describir el tipo de variables que suelen estar presentes y que contribuyen a entender las grandes diferencias entre los tres tipos, y la característica generacional que subyace a estas prácticas de identidad.

IMAGEN DEL MUNDO

Las identidades son siempre identidades en y para un mundo específico. De ahí que la imagen de mundo a partir de la cual se lleva a cabo la construcción identitaria resulta determinante. La composición acerca de lo que el mundo es o podría ser no es una idealización voluntaria, sino que depende de las experiencias concretas de los jóvenes en su vida cotidiana.

Esa imagen puede ser unívoca –se define a partir de un solo espacio de experiencia– o múltiple. Por ejemplo, el mundo del joven puede estar organizado en torno de la experiencia familiar o las relaciones con sus amigos, exclusivamente. O puede componerse de diversas experiencias y espacios. **En general, el mundo frente al cual se definen las identidades tiende a ser muy localizado: la familia o los pares.** Cuando cuentan con muchos espacios de realización, éstos suelen tener una muy baja integración

entre sí; más bien conforman una colección de espacios independientes y cerrados sobre sí mismos, como la familia, el colegio, bandas de música o scouts.

La imagen de mundo puede ser horizontal o contener diversos planos jerárquicos. Cuando se enfatiza la horizontalidad se tienden a imponer relaciones entre pares en todos los espacios y a negociar las identidades sin reconocer al otro un rol de autoridad. En los grupos de adolescentes cuya imagen de mundo reconoce espacios jerárquicos, se puede encontrar a aquellos que legitiman la autoridad (padre o madre, sacerdote o pastor) para encontrar allí refugio y seguridad, o a aquellos que reconocen la legitimidad del otro para negociar los límites y reglas de sus espacios relevantes.

TIPOS DE REFERENTES

La imagen de mundo y el tipo de “otros” que están disponibles para servir de referentes se determinan mutuamente. En una imagen de mundo dada, los referentes también pueden ser únicos o múltiples; por ejemplo, los amigos, los padres, los profesores o los líderes locales, o todos ellos simultáneamente.

Un referente puede ser fuerte o débil. Los referentes fuertes contribuyen a dotar de límites y objetividad al mundo que surge de las prácticas adolescentes, y con ello a ofrecerles una cierta integración de sus identidades a la sociedad. Por el contrario, referentes débiles implican la búsqueda de esos límites en uno mismo o en figuras autoritarias, lo que conduce, en ambos casos, a un componente social débil en las identidades. Precisamente, lo que muestran los casos es **el predominio de referentes débiles**, especialmente en aquellos en que prima la autorreferencia. Si bien las autoridades familiares en la primera forma de construcción de identidad son un fuerte espacio de identificación simbólica, tienden a operar a partir de lealtades autoritarias, reales o ilusorias.

Los referentes también se diferencian por ser más personalizados o más generales o ins-

titucionales. Un referente muy personalizado es aquel que sólo representa para el joven a la persona concreta que tiene delante. Mientras más personalizados son los referentes, menos capacidad tienen para representar ante el joven la contextura social del mundo objetivo. **En la gran mayoría de los casos se evidencia que los jóvenes prefieren relaciones personalizadas.** De hecho, mientras más institucionales son los referentes —el director del liceo que se relaciona exclusivamente desde su rol—, menos capacidad muestran para ser percibidos como parte del mundo relevante de los jóvenes.

CALIDAD DE LOS SOPORTES

Como se ha visto en el análisis de los casos, una enorme variedad de objetos y espacios puede servir de soporte. Normalmente proporcionan dos apoyos: aportan un espacio donde realizar la construcción de la identidad y proporcionan un telón donde inscribir y expresar las tomas de posición que componen las identidades en elaboración.

Los soportes personales, aquellos que el propio joven produce o posee en exclusiva —como sus códigos o sus cuerpos—, han ganado en preponderancia. Las prácticas de construcción de identidad que no tienen una fuerte identificación con el espacio doméstico tienden a dar mucha importancia a los soportes que aumentan la individualidad: el dormitorio, los blogs o fotologs como lugares donde exponerse. También en muchos de estos adolescentes la sexualidad se experimenta como un escenario de expresión y diferenciación personal más que como un soporte de relaciones de mutuo reconocimiento.

El consumo y los espacios comerciales se han consolidado como un importante soporte de diferenciación. Especialmente para aquellos jóvenes de escasos recursos, adquirir bienes simbólicos de representación (ropa, tecnología) se aprecia como una importante estrategia para adquirir seguridad a través del reconocimiento social. En las clases medias y altas, la mayor

cantidad de recursos disponibles también les permite a los jóvenes ganar independencia, y muchas veces, no ponerse exigencias mayores para el futuro, ya que no ven problemas para seguir las trayectorias que desean.

Las familias tienden a ser un soporte vulnerable e inestable. Muchos de los jóvenes tienen que afrontar la distancia de los padres y madres, elaborando a veces fuertes identificaciones pero sin tener el apoyo y el tiempo real por parte de ellos. Lo mismo sucede con los embarazos adolescentes en sectores de escasos recursos, donde se deposita una confianza en el otro sin que éste se transforme en un soporte efectivo. En otros casos los familiares son cercanos pero se instalan como pares, con escasa capacidad para servir de referentes. Una de las variables importantes para aumentar la autonomía individual y social son las familias que logran ser referentes y soportes, que aportan límites, conversaciones, tiempos de calidad y apoyo en la participación de actividades fuera del hogar.

La temporalidad es uno de los soportes que crea más diferencia. Tener o no tener proyectos se muestra como uno de los aspectos más importantes para alcanzar la autonomía personal. En general, sólo aquellos que cuentan con varios mundos de realización tienen proyectos de largo plazo. En los otros casos, su temporalidad suele ser muy reducida. El trabajo, por ejemplo, que es un soporte que puede aportar una temporalidad larga, exhibe una capacidad muy limitada para recibir la inscripción de las identidades elaboradas por los jóvenes. Los grupos de amigos, por su parte, muestran gran capacidad para servir de espacio a la diferenciación e identificación, pero tienen una temporalidad muy limitada.

El colegio o liceo es uno de los soportes que condiciona la desigualdad que viven los jóvenes. Todos estos jóvenes han presenciado la extensión de la jornada escolar, pero no todos la viven con igual intensidad. Para los establecimientos de grupos socioeconómicos bajos, la jornada escolar es sólo un modo de pasar el tiempo, y no encuentran allí actividades que pudieran apoyar su construcción de identidad.

Además, algunos temen la violencia del espacio de clases. Para aquellos que logran integrarse en asociaciones o alternativas curriculares, el colegio o liceo es un lugar importante de trabajo de identidad, porque les ofrece espacios de calidad para desarrollar distintas facetas, ámbitos y tiempos de su identidad.

AUTONOMÍA PERSONAL Y SOCIAL

Las identidades son definiciones de un “sí mismo” en la sociedad. La imagen de la sociedad que orienta sus acciones en público resulta de la construcción de la identidad y le sirve, a su vez, de fundamento. Los jóvenes se relacionan con la sociedad objetiva de las instituciones, con sus espacios y actores, a partir de las imágenes de mundo, de las orientaciones, de los mapas de relevancia y del tipo y significado de los referentes que organizan su identidad. Es allí donde hay que buscar una explicación a sus formas de relación con la sociedad.

La debilidad de los referentes y soportes en el espacio público es uno de los factores centrales de la debilidad de la integración entre los adolescentes y la sociedad. Ya sea por el miedo a “perdersé” en el mundo de la violencia, por la falta de referentes que simbolizan un mundo colectivo y general, por la falta de reconocimiento a sus demandas o por la autorreferencia juvenil que deposita su confianza sólo en los grupos de pares, sus imágenes de sociedad y su autonomía son precarias. Ello conduce a que les resulte difícil incorporar un espacio social amplio y variado en el mundo significativo sobre el que construyen sus identidades.

Ahora bien, el hecho de que las identidades juveniles no logran organizar adecuadamente el vínculo entre subjetividad y sociedad no significa que ellos propendan a la desintegración social. Los jóvenes, a veces con mucho esfuerzo y agobio, logran tender puentes con el mundo público, con sus instituciones y actores. El problema parece ser que **esas identidades no son suficientes para sustentar la idea de sociedad y de ciudadano que requiere la democracia y**

la cohesión social cooperativa. Lo que está en juego es también la sociedad. La sociedad es tan fuerte como lo son las identidades de sus miembros; el futuro de la democracia y el desarrollo dependen, por lo mismo, de las identidades que se forman hoy los ciudadanos de mañana.

Una de las mayores dificultades radica en la resistencia de las instituciones sociales a reconocer su papel crucial en el proceso de formación de

identidades juveniles. Los adolescentes necesitan algo más que recursos materiales e infraestructura para construir y realizar sus identidades; necesitan referentes de sociedad y soportes de calidad. No se trata de decirles qué es lo que debieran ser; en una sociedad de individuos y ciudadanos eso ya no es posible. Se trata de actuar decididamente como referentes y habilitar soportes en el espacio de las prácticas juveniles; se trata de interactuar con ellos.



La gestión del tiempo de la mujer

TIEMPO Y BIOGRAFÍA

Existe una relación muy estrecha entre biografía y tiempo. La biografía es la transformación de una identidad en un proyecto que debe realizarse a lo largo de la vida y que le confiere un sentido de continuidad entre lo vivido, las actividades del presente y las expectativas. El tiempo es el recurso por excelencia del que las personas disponen para realizar en la práctica, y en el día a día, este proyecto.

Entre tiempo y biografía hay una doble vinculación. Por un lado, la biografía se despliega en el tiempo. Las personas desarrollan su historia personal a partir de sus experiencias y de lo que hacen actualmente, guiándose por lo que quieren llegar a ser; la biografía se inscribe en el tiempo como un proyecto de sí mismo. Por otra parte, la biografía se realiza en el uso diario que se hace del tiempo. En las acciones del día a día se revelan las opciones personales y se construye el proyecto biográfico de cada cual.

Cada persona posee un número finito de horas diarias que distribuir entre las actividades que realiza y, en consecuencia, entre los distintos roles que le van dando forma a la identidad. Tanto la cantidad de horas que se les destina, como el horario en que estas actividades se realizan, son indicadores de las obligaciones sociales a que está sometido cada rol y de la importancia que se les asigna. Es en la práctica de la gestión del tiempo donde se articula y negocia constantemente lo que se quiere hacer y lo que otros esperan que se haga.

En dicha negociación interviene una serie de elementos subjetivos e institucionales, por lo cual la gestión del tiempo, como toda práctica, nunca es un asunto meramente individual. Se negocia con las otras personas desde distintas identidades, poderes y expectativas de rol, buscando un acuerdo entre lo que los otros esperan y las propias motivaciones y proyectos personales. En esta práctica intervienen y se hacen realidad las leyes, normas y organizaciones que cruzan la familia y el trabajo. A ello se suma la distribución desigual de recursos. De este modo cada cual tiene distintas capacidades de negociación, así como oportunidades fuera de la relación.

En estas dinámicas prácticas los participantes toman posición respecto de una serie de referentes que demandan de su parte tiempo y acciones –por ejemplo, los hijos, los amigos y la pareja–, y disponen de variados soportes que movilizar –redes de apoyo y recursos económicos, entre otros– con el fin de realizar sus aspiraciones subjetivas. Los referentes en la gestión del tiempo son aquellas personas en función de quienes se organiza la agenda o cuyos intereses y estrategias la delimitan. Pueden ser los hijos, el esposo o los colegas de trabajo. Los soportes son aquellos recursos y espacios que permiten identificarse y apoyarse para concretar un proyecto biográfico, tales como recursos económicos, la formación profesional, el grado de legitimidad para plantear las demandas, lenguajes y espacios para el diálogo y la negociación.

Ahora bien, los individuos hacen uso del tiempo de diferentes modos. Existen importantes desigualdades en los usos del tiempo entre estra-

tos socioeconómicos, debido a la posibilidad o imposibilidad de optar por trabajar o permanecer en la casa; entre hombres y mujeres de acuerdo a los roles tradicionales asignados a cada género, o entre jóvenes y adultos por sus diferentes obligaciones.

Sin desmedro de ello el problema de este capítulo no es la falta de tiempo. Mientras algunas personas perciben que el tiempo no les alcanza, otras sienten que los días son eternos; mientras unas sienten que utilizan su tiempo de acuerdo a sus deseos, para otras la forma como utilizan este recurso les viene impuesta por horarios y normas. El problema aquí, y es lo que este capítulo pretende abordar, es más bien la posibilidad o imposibilidad de utilizar el tiempo de que se dispone en función de las preferencias y motivaciones subjetivas de cada cual. Porque es precisamente en la gestión del tiempo donde las motivaciones biográficas se pueden hacer realidad.

Al interior de la familia, cada uno de sus integrantes tiene cierta cuota de poder para negociar con los otros sus tiempos y los proyectos biográficos que desea realizar. **La distribución desigual de los soportes y el diferente uso que los individuos puedan hacer de ellos, esto es, la efectividad con que finalmente logran emplearse en pos de la realización biográfica, están en el origen de las diferencias de poder en la gestión del tiempo al interior de la familia.** En las últimas décadas han ocurrido cambios que afectan precisamente esta distribución y el modo en que socialmente se organiza el tiempo de las personas.

LA DIVISIÓN SOCIAL DEL TIEMPO

Tradicionalmente, la separación jerárquica entre los espacios públicos y privados fundó dos tipos de tiempo, de acuerdo a la división social entre el trabajo productivo (laboral) y el reproductivo (hijos, hogar). La asignación diferencial de estos tipos de tiempo a hombres y mujeres marcó el curso biográfico de ambos géneros. El ser hombre o mujer configuraba para cada cual un rol

particular al interior del orden social, y ordenaba y jerarquizaba las actividades que se realizaban durante el día e incluso a lo largo de la vida. Esta delimitación de funciones fue determinante en la conformación de los espacios en los que ambos se desarrollaron y en la forma como distribuyeron el uso de su tiempo.

A las mujeres les correspondieron las tareas asociadas a la reproducción biológica y social, y al bienestar de los otros. Por ello, sus posibilidades para realizar proyectos propios en los espacios políticos y públicos se vieron limitadas. Sus roles, tareas y responsabilidades se definían según la identidad de ser madre, y su espacio de desarrollo fue el hogar. Así, quedaron relegadas a un tiempo rutinario que asumió la forma de los ciclos reproductivos y de la cotidianeidad de las labores domésticas.

La función de los hombres, en cambio, fue la de proveer a la familia de los insumos necesarios para asegurar esta reproducción. Se desarrollaron en el espacio del trabajo, convirtiéndose en los titulares directos de amplios derechos ciudadanos. En la esfera pública pudieron constituir un tiempo propio y proyectivo, cada vez más orientado y determinado por sus preferencias y proyectos personales o grupales.

¿Por qué uno y otro tiempo otorgaron posibilidades diferenciadas de desarrollo biográfico para hombres y mujeres? Principalmente, porque mientras el tiempo del hombre se desarrolló en un espacio deliberativo en el que era posible ir definiendo la propia identidad en la interacción con el otro, el tiempo de la mujer se definió en un espacio de cuidado de los demás, muy rutinario, y con una fuerte reducción de sus posibilidades biográficas.

Una y otra forma de vivir el tiempo se articulaban en una organización estable entre el ciclo familiar y laboral. La sociedad operaba a través de una estandarización de los tiempos en forma de rutinas y roles para cada persona. En un hogar se podía organizar un tiempo de almuerzos y comidas con horarios fijos, donde niños, niñas, adolescentes, madres, padres, abuelos y abuelas

comían a la misma hora. Entre el orden social y la organización del tiempo existía una relación directa y lineal. La forma como se hacía uso del tiempo le venía a cada uno determinada por su condición dentro de la familia.

En los últimos treinta años, sin embargo, una serie de cambios ha transformado la organización social del tiempo y hoy en día se ofrecen posibilidades más equilibradas a hombres y mujeres para realizar sus aspiraciones biográficas.

Un primer fenómeno es el ingreso de la mujer en la esfera pública. Progresivamente, a partir de ofensivas modernizadoras tan significativas como la que constituyó el movimiento feminista, por ejemplo, el tiempo reproductivo dejó de ser el único accesible a la mujer, y el rol de madre, el único al que podía aspirar. Junto con la multiplicación de espacios accesibles, se diversificaron las funciones que les toca cumplir en la organización de la sociedad. Así, pocos podrían afirmar hoy que la política, el trabajo o la educación no es asunto de mujeres, y sin duda tener una Presidenta es la afirmación más evidente de esta transformación.

En el ámbito laboral, mientras en 1990 sólo un 40% de las mujeres entre 25 y 39 años trabajaba en Chile (según datos de la Encuesta CASEN), en 2006 lo hacía un 60%. Esto se corresponde con el nivel educativo: si en 1990 un 59,2% de las mujeres entre 20 y 24 años estaba graduada de la educación media, para 2006 esta cifra llegaba al 81,3%. Sin embargo, aun cuando tienen niveles educacionales similares todavía reciben salarios más bajos que los hombres, tienen contratos más precarios o es menos probable que ocupen posiciones de poder en el mundo de las empresas y la política.

Aun así, hoy las mujeres tienen significativamente más alternativas biográficas que antes y también tienen más soportes al alcance para hacerlas realidad. El trabajo y el acceso a la educación operan en la práctica como soportes en los que afirmarse si la biografía que se quiere construir requiere de ellos. De esta forma, tanto la mujer que quiere dedicarse al espacio del ho-

gar como aquella que quiere desarrollarse en el ámbito profesional tienen hoy a su disposición una serie de recursos que pueden movilizar para conseguir esos objetivos. Si bien los recursos se encuentran desigualmente distribuidos, y la posibilidad de hacer uso efectivo de ellos depende de una serie de factores, nadie puede afirmar que hoy en día las mujeres no cuentan con mayores oportunidades para decidir, individualmente, lo que quieren ser.

Un segundo cambio fundamental son las transformaciones que ha experimentado la familia en tanto institución y espacio de prácticas. Esos cambios se relacionan especialmente con el debilitamiento de la conformación tradicional de la familia, al aumentar las separaciones, los divorcios y las parejas convivientes, y al reducirse el número de hijos. Actualmente, hombres y mujeres se encuentran en un contexto de relaciones más inestables y los roles dentro del hogar pierden su aura tradicional, aunque no desaparecen del todo. Ello se combina con una mayor posibilidad de ingresar a la vida pública, pues la disminución del número de hijos permite que tanto la mujer como el hombre realicen actividades fuera del hogar.

Todas estas transformaciones en el seno de la familia se han visto acompañadas de cambios institucionales orientados a disminuir la verticalidad tradicional en las relaciones de género en su interior (Cuadro 17). La legislación se orienta cada vez más a resguardar los derechos individuales de sus integrantes y menos hacia el resguardo jurídico del matrimonio.

Como consecuencia, hoy el modelo familiar del padre proveedor y la madre dueña de casa se enfrenta con un modelo de familia “relacional” en el que cada uno de sus miembros es depositario de derechos individuales que se enfrentan, en su realización práctica, con los de los demás.

Un tercer fenómeno es la multiplicación de los espacios y fuentes de construcción biográfica. Junto con el debilitamiento y/o las transformaciones de los espacios tradicionales como la familia, la iglesia, la política o la escuela,

CUADRO 17
Algunos cambios en la normativa referida a la familia, la pareja, los hijos y la sexualidad

- Ley de Matrimonio de Participación en las Gananciales (1992), que establece un régimen de paridad patrimonial entre los cónyuges.
- Nueva Ley de Filiación (1998), que iguala los derechos de los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio, eliminando la noción de legitimidad e ilegitimidad.
- Nueva Ley de Familia, que establece el divorcio vincular (2004).
- Nueva Ley de Violencia Intrafamiliar (2005), que penaliza la violencia doméstica tipificando como delito las agresiones psicológicas reiteradas y las agresiones de carácter grave.

Fuente: Valdés, 2007b.

se asiste hoy en día al surgimiento y la consolidación de nuevos ámbitos en los que pueden desarrollarse opciones biográficas. La masificación de nuevas tecnologías de información y comunicación, los procesos de globalización, el incremento y diversificación de las posibilidades y objetos de consumo, la flexibilización del trabajo, el aumento de las aspiraciones individuales y familiares, entre otros, han configurado para cada persona una multiplicidad de soportes y referentes. Así, si antes en los espacios del hogar, la escuela o el trabajo se determinaban los roles que podían ejercer las personas, hoy un mismo individuo puede ejercer muchos roles en una diversidad de ámbitos.

Todas estas transformaciones ocurren en un **contexto cultural de individualización que tiene como consecuencia que las mujeres tiendan a reclamar cada vez más intensamente la posibilidad de decidir el curso de su biografía.** En la Encuesta IDH 2008 un 55% de las mujeres afirma que en el país hay mayores oportunidades que antes para elegir libremente lo que se quiere ser, y en los últimos años crecientemente las mujeres afirman que son sus decisiones personales y no las circunstancias las que han determinado el rumbo de su vida (Cuadro 18).

La individualización, en el caso de la mujer, no implica necesariamente renunciar al rol de madre. Poner a los demás como referentes de una biografía construida individualmente puede considerarse también una forma de individualización. Así, hay mujeres que deciden dedicar su tiempo al cuidado de otros, y hay mujeres que deciden centrar en sí mismas su proyecto

de construcción biográfica, renunciando a la maternidad o postergándola. La separación entre sexualidad y reproducción permite inclinarse y, al menos hasta cierto punto, optar por una u otra alternativa (Palma, 2007). El punto central es que la mayor individualización hace que, cualquiera sea el contenido de la biografía, puede ser decidida y construida de manera reflexiva y no como algo que se desprende obligatoriamente de una identidad de género o de una posición social.

Los cambios descritos coexisten con imágenes, roles y expectativas transmitidos por las generaciones pasadas. A pesar de la mayor individualización, muchas mujeres y muchos hombres siguen apelando a algunos de sus roles tradicionales para afirmar su identidad. Así, algunos hombres siguen organizando sus relatos biográficos en torno a su vida laboral y pública, aunque reniegan de su rol de proveedores exclusivos y buscan ser padres más presentes y cercanos con sus hijos. Del mismo modo, ser madre ocupa un lugar central en las opciones biográficas de la mayoría de las mujeres, pero al mismo tiempo toman distancia de las formas tradicionales de vivir la pareja y la maternidad. Hoy día logran, en mayor o menor medida, diferenciar el ser mujer del ser madre. La novedad y la complejidad de este fenómeno se explican también por su condición irreversible; podría decirse que ya no hay vuelta atrás para hombres y mujeres.

¿Qué consecuencias tienen todas estas transformaciones en la organización de los tiempos?

Se asiste hoy en día a un fenómeno de autonomización de los tiempos. En la medida en que cada persona comienza a desarrollarse en distintos ámbitos, los tiempos dejan de organizarse

linealmente según el esquema tradicional de tiempo laboral-tiempo familiar y de acuerdo a las jerarquías y complementariedades obligadas entre los roles. Cada integrante de la familia tiende ahora a tener su propia organización temporal, en tanto cada cual debe satisfacer demandas de tiempo provenientes de múltiples ámbitos. Los tiempos de cada uno son autónomos respecto de los de los demás y autónomos entre ellos. El trabajo, la escuela, las amistades, la familia, la paternidad, el consumo, la maternidad, la cultura, el deporte, entre otros, tienen una temporalidad propia y no necesariamente coherente: son tiempos que pueden sobreponerse, sobrecargando de exigencias a quien participe de estos espacios.

Ejemplo de ello es lo que ocurre con niños y niñas, adolescentes y jóvenes. Se ha constituido un período de infancia que demanda más tiempo y dedicación por parte de los padres y madres, por la mayor conciencia del cuidado y las atenciones que necesitan los hijos. ¿Cómo hacer para acompañarlos en actividades tan diversas como el cumplimiento de las tareas escolares, las actividades en la iglesia y el fútbol? ¿Cómo hacer para coordinar el tiempo dedicado a los hijos con el que se destina al trabajo, las amistades o la propia relación de pareja?

Tiempos sociales diferentes deben ser articulados en un contexto en el que no es posible identificar un tiempo dominante o estructurante en torno al cual se articulen las actividades de todos los integrantes del hogar, como alguna vez fue el tiempo del proveedor. **Al interior de la familia, todos han ganado en tiempo propio y personal.** Se asiste a la emergencia de diversas agendas y horarios que ahora hay que coordinar. Así, del tiempo socialmente determinado se pasa al tiempo individualmente gestionado.

En las mujeres, sin embargo, la gestión del tiempo genera fuertes tensiones y ambivalencias en su identidad, porque en la práctica su aspiración individual por construir una determinada biografía se enfrenta tanto con expectativas de rol profundamente arraigadas –madres dedicadas al cuidado del hogar y que organizan el tiempo doméstico– como con el discurso cada vez más

CUADRO 18
Individualización (porcentaje)

Mirando el rumbo que ha tomado su vida, usted cree que ese rumbo ha sido principalmente el resultado de ...	Mujer		Hombre	
	2001	2008	2001	2008
Sus decisiones personales	41	49	46	47
Las circunstancias que la ha tocado vivir	57	50	53	52
NS-NR	2	1	1	1
Total	100	100	100	100

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2001 y 2008.

difundido del derecho de las mujeres de decidir autónomamente el curso de sus vidas y ganar en tiempo propio, que supone muchas veces una aspiración por desarrollarse profesionalmente y trabajar. Ahora bien, **tanto el rechazo a la opción materna como a una participación en la vida pública crean tensiones entre las mujeres y su entorno, porque se enfrentan a demandas culturales diferentes.**

En las prácticas cotidianas de la gestión del tiempo es precisamente donde se pueden observar distintas maneras de enfrentar esta tensión, y sus resultados darán lugar a realizaciones más o menos logradas del proyecto de vida individual. ¿Cómo coordinan las mujeres una diversidad de tiempos no siempre compatibles entre sí? ¿Con qué referentes y soportes cuentan para lidiar con expectativas de roles culturalmente diferentes? ¿Cuánto pueden efectivamente hacer realidad en sus vidas las mayores oportunidades culturales para realizar sus proyectos biográficos?

Este capítulo se organiza desde dos entradas metodológicas, una cuantitativa y otra cualitativa. El objetivo de ambas fue reconstruir la

relación entre formas de gestionar el tiempo e identidad subjetiva. Para la primera, se trabajó a partir de los datos de la Encuesta IDH 2008, centrándose el análisis en el modo en que mujeres y hombres participan en las actividades domésticas. Para la segunda se hizo una relectura de una serie de investigaciones cualitativas sobre la situación actual de las mujeres en Chile. Si bien las investigaciones revisadas tratan una diversidad de temas, cada una contribuye a la reconstrucción del discurso que las propias mujeres tienen de su situación. Ambas entradas metodológicas analizan prácticas de gestión del tiempo en mujeres mayores de dieciocho años.

Cabe señalar que lo que aquí se describe como “formas de gestionar el tiempo” no son atributos estáticos de cada mujer, sino que corresponden más bien al resultado de un proceso dinámico, que resulta de la puesta en relación de motivaciones, referentes y soportes diversos. Por lo mismo, los arreglos son dinámicos y pueden cambiar en el tiempo, dependiendo de nuevos referentes y soportes que puedan ir surgiendo o de antiguos que puedan ir desapareciendo.

La desigualdad de los usos del tiempo

En Chile, diversas encuestas (Universidad Católica, 1998; Cima Group, 2004; INE-MINSAL, 2007) muestran importantes desigualdades en los usos del tiempo entre hombres y mujeres.

En el tiempo dedicado a las tareas domésticas y al cuidado de las personas en el hogar es donde se observan las diferencias más notorias, pues las mujeres no sólo participan más en la realización de esas actividades, sino que también ocupan un mayor tiempo en realizarlas. Según la encuesta INE-MINSAL 2007, para el Gran Santiago en personas mayores de doce años, sólo un 36% de los hombres participa en las tareas del hogar, mientras que un 77% de las mujeres lo hace.

Además, los hombres les dedican un promedio diario de 2,9 horas y las mujeres un promedio de 4,1 horas diarias (Cuadro 19).

Las mujeres tienen una carga global de trabajo (considerando trabajo doméstico y laboral) mayor que los hombres: mientras que las mujeres trabajan en promedio 10,4 horas diarias, los hombres lo hacen 8,8 horas diarias. Además, las encuestas evidencian que, **en el caso de las mujeres que trabajan remuneradamente, el tiempo que dedican a las tareas domésticas no se reduce y aparece la “doble jornada”, que sobrecarga su tiempo propio.** Sumado a eso, para las mujeres el tiempo libre del fin de semana

CUADRO 19**Distribución del tiempo diario (promedio de horas diarias dedicadas a cada actividad)**

Actividades principales	Hombres		Mujeres	
	% de personas	Duración media diaria (horas)	% de personas	Duración media diaria (horas)
Cuidados personales	100	11,4	100	12
Viajes y desplazamientos	75,2	2,1	63,6	2
Uso de medios de comunicación	72,3	3,1	67,8	2,8
Empleo	52,6	9,4	31,5	8,3
Tareas del hogar	36,6	2,9	77,3	4,1
Vida social	40,1	2,9	42,8	2,7
Aficiones, juegos y deportes	25,6	2,8	17,8	2,4
Cuidado de personas en el hogar	9,2	1,5	31,8	2,5
Estudios	9,5	6,7	11,5	6,4
Asistencia a espectáculos	2,2	2,2	2,4	3,4
Voluntariado	1,7	1,8	3,6	2,1

Fuente: Encuesta experimental sobre uso del tiempo en el Gran Santiago, INE-MINSAL, 2007.

se asocia a mayor trabajo doméstico, mientras que para el hombre significa mayor tiempo libre (Valenzuela y Herrera, 2006).

Se observa además que son las mujeres quienes manejan en mayor medida una multiplicidad de tiempos. No sólo las que trabajan remuneradamente, sino que todas deben combinar una serie de quehaceres que implican diversas temporalidades: el tiempo del cuidado de niños y de su educación, el tiempo de los colegios y de las reuniones de apoderados, el tiempo de las consultas médicas, el de la mantención del hogar y de la limpieza, el pago de las cuentas, los trámites privados y públicos, actividades de recreación y esparcimiento, el contacto con la familia de origen, entre otras. El Gráfico 23 da cuenta de la repartición, entre hombres y mujeres, de las tareas domésticas.

Si la mujer trabaja remuneradamente, se le suman las reuniones, las jornadas extensas, las propias responsabilidades y el cumplimiento de deberes profesionales. Esta diversidad de tiempos se ve intensificada por la dificultad para separar el ámbito laboral del doméstico. Como se observa en el Cuadro 20, casi la mitad de las mujeres encuestadas que trabajan de manera permanente afirman que siempre se ocupan de

las tareas domésticas y familiares mientras están en el trabajo.

La magnitud de las diferencias en el tiempo dedicado a las tareas domésticas se reafirma en la Encuesta PNUD 2008, donde se constata que existen cuatro formas de participar en la realización de labores domésticas en el hogar, formas que presentan una distribución muy desigual por género. Considerando actividades tales como cocinar, lavar la loza y llevar a los hijos al doctor, entre otras, se observó que hay algunas personas que son las únicas que realizan estas actividades en su hogar; otras que las realizan principalmente, aunque a veces les ayudan; otras que las realizan de manera secundaria o en conjunto con otros, y otras que nunca las realizan.

La distribución por género demuestra cómo la inercia de las prácticas predomina en el ámbito doméstico (Cuadro 21). El modo desigual en que se reparten las tareas del hogar entre hombres y mujeres muestra que la mayor parte de las mujeres son realizadoras únicas o principales de las actividades domésticas, mientras que los hombres son la mayoría de las veces colaboradores o sencillamente no se hacen cargo.

En general, las mujeres que tienen una participación más alta en las tareas del hogar, es decir, aquellas que son realizadoras únicas o principales, pertenecen a un nivel socioeconómico bajo o medio y están casadas. Aquellas que participan menos se ubican principalmente en sectores socioeconómicos medio y alto, y son en mayor medida solteras, sobre todo quienes no realizan ningún tipo de actividades domésticas. Son también más jóvenes: el 48,2% de las mujeres que tienen una participación nula en las actividades domésticas tiene entre 18 y 24 años.

Pero no sólo se diferencian por la edad y su pertenencia a diferentes grupos socioeconómicos. Las mujeres que realizan solas las actividades del hogar tienen un poder subjetivo bajo, es decir, creen que su educación, recursos y redes sociales no les permiten realizar los proyectos que quisieran. A su vez, casi el 69% de las mujeres encuestadas que pertenecen a este grupo tienen

una temporalidad basada en el presente, y no elaboran metas para el futuro.

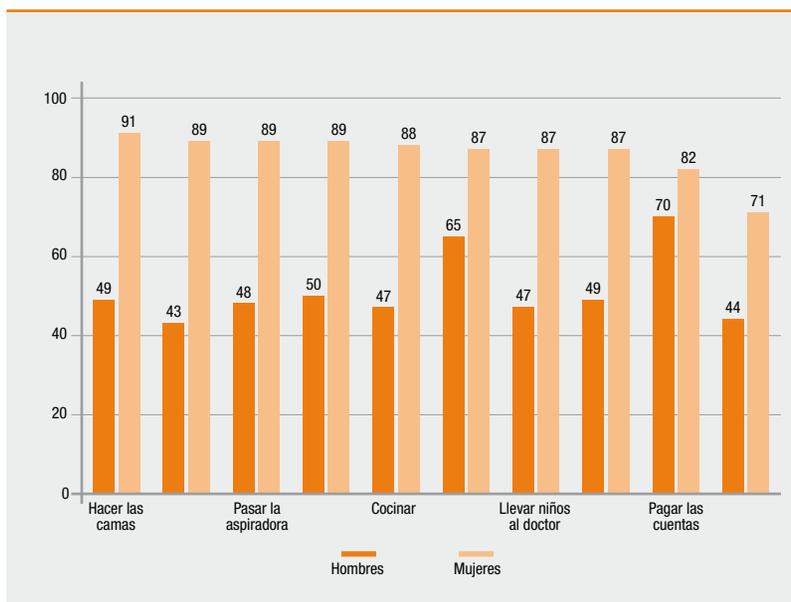
Al indagar sobre el significado que le otorgan a la familia, aquellas que realizan solas las tareas tienden a pensar que la familia es una fuente de tensiones y problemas. Y junto con las que son las principales responsables del hogar, declaran que los hijos y las responsabilidades domésticas son lo que les demanda más tiempo y energía; su tiempo libre se lo dedican mayoritariamente a la familia. Ahora bien, el espacio del hogar también pareciera ser una fuente de poder: la mayoría decide sola qué se compra, cuánta plata se dedica a las compras y dónde y cuándo se reúne la familia. También son quienes en mayor proporción piensan que las mujeres, y no los hombres, tienen más capacidad para ocuparse de la casa y de los niños.

Las que realizan las tareas solas no son únicamente dueñas de casa. Un grupo grande trabaja y son además el grupo más numeroso que tiene hijos que dependen económicamente de ellas. Los datos indican además que las realizadoras únicas de las labores domésticas son quienes expresan una menor satisfacción con sus vidas; un 50% está poco o medianamente satisfecha. Junto a ellas, las realizadoras principales afirman en mayor medida que les gustaría hacer cosas distintas de las que hace regularmente (50%).

Por otra parte, las realizadoras secundarias son las mujeres que en mayor proporción piensan que el ocuparse de los niños, la mantención de la familia y las tareas domésticas son un trabajo compartido para hombres y mujeres. Esto se refleja en que la familia no les produce agobio o tensión, sino que es un apoyo para sus proyectos. Ahora bien, también son el grupo que en menor medida tiene hijos que dependan económicamente de ellas.

Las realizadoras secundarias o las que no realizan tareas domésticas son el grupo que en mayor medida se pone metas para el futuro (75%), y las que perciben en mayor proporción que su educación, recursos y redes les permiten cumplir sus aspiraciones. Además, tienen un nivel de individualización más alto: ellas perciben en mayor

GRÁFICO 23
Realización de actividades domésticas según sexo (porcentaje)



Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2008.

CUADRO 20
Preocupación por las tareas del hogar según sexo (porcentaje)

Cuando usted está en el trabajo, ¿se ocupa de las tareas domésticas y familiares?	Hombres	Mujeres
Siempre	18	48
Casi siempre	12	12
A veces	22	22
Nunca o casi nunca	48	18
Total	100	100

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2008.

CUADRO 21
Realización de tareas domésticas por sexo (porcentaje)

	Hombre	Mujer
Único realizador de actividades	17	39
Principal realizador de actividades	11	39
Realizador secundario de actividades	21	11
Nulo realizador de actividades	51	11
Total	100	100

Fuente: Construcción de tipologías basadas en Encuesta de Desarrollo Humano PNUD 2008.

medida que el curso que ha tomado su vida se debe a sus decisiones personales y no es producto de las circunstancias que les ha tocado vivir. En este grupo se encuentran sobre todo mujeres que estudian o trabajan, y son las que en mayor número contestan que están contentas y satisfechas con lo que realizan en su vida diaria.

Esta primera mirada a través de las encuestas permite observar cómo permanecen las inercias históricas: sin importar si la mujer trabaja remuneradamente o no, tiende a predominar su participación en las tareas del hogar en comparación con los hombres. Si bien las encuestas revelan ciertas variables clave que influyen la intensidad de la participación de las mujeres en las tareas domésticas –pertenencia a ciertos grupos socioeconómicos, edad asociada a períodos con bajas y altas cargas de responsabilidad, temporalidad presentista o con metas para el futuro, el rol que asocian a las tareas de cuidado de los hijos, o nivel de individualización y poder subjetivo–,

éstas no explican por sí solas las formas de gestión del tiempo ni sus resultados.

Los tipos de gestión del tiempo son consecuencia de prácticas concretas y, por lo tanto, de los modos en que los actores ponen en juego los factores y recursos de que disponen. Aunque con diferentes probabilidades, la insatisfacción biográfica puede darse tanto en mujeres dueñas de casa como en trabajadoras. Por lo tanto, importa preguntarse por el papel que desempeña en esa situación el modo específico en que ellas gestionan el tiempo y el peso que ejercen sus referentes y soportes.

Los modos de gestionar el tiempo

Para construir un mapa general de la gestión del tiempo en la mujer, algunas investigaciones cualitativas de género realizadas en los últimos años ayudan a visualizar los distintos modos que tienen las mujeres de operar en la práctica (Araujo, 2005; Araya y Sharim, 2007; Cienfuegos y Palestini, 2007; Díaz, Godoy y Stecher, 2004; Guzmán y Mauro, 2003; Mora, 2006; Palma, 2007; Sharim, 2005; Valdés, Castelain y Palacios, 2006; Valdés y Valdés, 2005; De la Cerda, Stewart y Vicuña, 2007).

De estos estudios se desprende que, así como no existe un solo tipo de mujer, tampoco hay una sola manera de gestionar el tiempo en la vida cotidiana. Las estrategias y las prioridades son variadas, y las formas de combinar las aspiraciones personales con las demandas del entorno, múltiples. En esta parte, el análisis se centra en los referentes y soportes involucrados en estas prácticas, que facilitan o dificultan la concreción de los proyectos biográficos.

MI TIEMPO ES PARA LOS OTROS

Una primera forma de gestionar el tiempo es aquella de la mujer que organiza el día de acuerdo

a las necesidades de los demás. El tiempo propio se experimenta como un tiempo para los otros.

La vida cotidiana de estas mujeres se desenvuelve entre el cuidado de niños o ancianos dentro del hogar y la resolución de los problemas domésticos. Su fuente primordial de identidad es la maternidad, y su espacio de realización, la casa. Mantienen con los otros miembros de la familia una doble relación de realización biográfica: ellos constituyen el soporte sobre el cual las mujeres pueden realizarse en su rol de cuidadoras, y a su vez ellas despliegan sus aspiraciones biográficas al constituirse en un soporte para que los demás puedan desarrollar su propia biografía.

“Como yo me he volcado tanto en mi familia, el tener un buen matrimonio, el llegar plenamente a compartir todo, el que seamos como yunta, que seamos súper amigos, y en la parte de los niños, en verlos felices..., si yo me tengo que, entre comillas, porque no es un sacrificio, pero “sacrificar” para que ellos estén felices, en el sentido de verlos contentos porque tú estás con ellos, que tú estás preocupada de ellos, de las cosas que necesitan, de las tareas que necesitan, de todo..., de su vida..., por

último escucharlos..., y si eso da un buen resultado yo me sentiría exitosa; si para ellos el día de mañana eso significó que ellos fueran felices..., ¡mi concepto de éxito es éste!"

(GSE alto, en De la Cerda, Stewart y Vicuña)

Esta dinámica es posible como resultado de una relación de intercambios. La mujer provee a los hijos y al hogar de los cuidados y la atención necesarios, a cambio de los suministros materiales y afectivos que le proporciona el hombre. Así como ellas se definen ante todo como madres, definen a sus parejas ante todo como proveedores, reforzando los roles tradicionales de género. Les atribuyen a ellos esta identificación y asumen que los hombres esperan de ellas que sean madres y esposas dedicadas.

Para ellas, esta división de labores no constituye un problema, siempre y cuando perciban que están obteniendo su parte del intercambio. Esto es, sostén económico, pero sobre todo apoyo y reconocimiento, que es lo que le otorga un sentido a la dedicación exclusiva de la que son beneficiarios hijos y maridos. **Dedican todo su tiempo a la familia porque son buenas madres y buscan ser apreciadas como tales. Esta valoración recíproca es uno de los fundamentos del orden familiar.**

Cuando alguno de los participantes no recibe su parte, se produce un desajuste entre el proyecto biográfico y la gestión del tiempo. El malestar que se origina puede tener importantes consecuencias, como un sentimiento de insatisfacción o situaciones como el divorcio tras el término de esta relación de intercambio.

"Yo pintaba cerámica también, pinto cerámica. Como en el día no tenía tiempo, apenas las niñas se quedaban dormidas me ponía a pintar y qué sé yo... Y llegaba él y '¿ya estás en ese?... ¿ya estás perdiendo el tiempo en eso?... Entonces ésa es la problemática... Hay un minuto que aborrezco todas las labores de la casa, qué querís que te diga, porque es la monotonía, la monotonía..."

(GSE medio, en De la Cerda, Stewart y Vicuña)

Entre estas mujeres existe la percepción de que la familia no cuenta con más soporte que el sacrificio personal de la madre para subsistir. Generalmente sus parejas se mantienen ajenos a las responsabilidades domésticas, sin adecuar sus prácticas a los desafíos que plantean los nuevos modos de organizar el tiempo, lo que a su vez se ve retroalimentado por las prácticas de las propias mujeres, quienes terminan por excluir a sus parejas de estas tareas, afirmando así la identidad de hombre como proveedor fundamental y la de la mujer como dueña de casa.

"Es que nosotros tenemos que ver niños, tenemos que hacer aseo, tenemos que hacer almuerzo, tenemos que servir once, tenemos, entonces estamos más que el hombre porque él llega, se sienta y toma té, ve tele, se acuesta y se relaja."

(Focus trabajadoras de comercio)

No es posible atribuirle sólo al hombre la responsabilidad por no involucrarse más en las tareas del hogar. En gran medida, esto también se explica como resultado del ejercicio del poder materno que reclaman para sí y defienden con fuerza las mujeres. Esta división de funciones y de poderes presente en los discursos sociales es para ellas una fuente de legitimación que, en la práctica, estructura tiempos y espacios de desarrollo distintos para hombres y mujeres.

"Yo creo que el hombre piensa que el éxito de la mujer debe estar... se me ocurre... la sensación es en la casa. Yo no creo que a un hombre le guste sentir a una mujer exitosa profesionalmente al lado de él..."

(GSE alto, en De la Cerda, Stewart y Vicuña)

En virtud del fuerte peso de estas identidades de género, tales mujeres no conciben el trabajo como un soporte para la construcción de su biografía. De hecho, miran con ojos críticos a aquellas que han optado por salir a trabajar. Entre las mujeres de sectores medios y altos, el trabajo remunerado se asocia a un sacrificio que no compensa el abandono del hogar, por los costos emocionales que se le asocian.



"Antiguamente, antes, cuando yo estudiaba, a lo mejor pensaba que ser exitosa era trabajar, que me fuera bien, ganar plata y todo eso... Cuando fui teniendo hijos para mí eso ya no era éxito, era un sacrificio. Yo soy mamá de aquí, o sea no soy mamá de que vive en el gimnasio, ni en clases de pintura..., soy mamá presente, o sea aquí con ellos..., o sea, sé perfectamente qué es lo que está haciendo cada uno..., todas sus cosas, todos los detalles y todos... Estoy totalmente dedicada a ellos, la verdad es que sí."

(GSE alto, en De la Cerda, Stewart y Vicuña)

Las mujeres de sectores populares, dados sus bajos niveles educacionales y las restricciones que experimentan al percibir que son las únicas que pueden atender a quienes dependen de ellas, sólo pueden optar a trabajos muy precarios e informales. De hecho, sólo trabajan de forma esporádica y con el fin de suplir carencias económicas. Debido a la desconfianza hacia los que no son de la familia, a la inestabilidad laboral del proveedor y a veces a la falta de información sobre las redes institucionales que posibilitan el cuidado de los dependientes, prefieren ser ellas quienes mantengan la vigilancia y el rumbo de las rutinas de sus hijos, y las que sostengan a los que necesitan ayuda.

MI TIEMPO ES DE LOS OTROS

El segundo caso son las mujeres que, queriendo construir una biografía cuyo eje es un espacio distinto del hogar, y teniendo a otros, además

o en vez de la familia, como referentes, se ven forzadas a gestionar su tiempo en función del cuidado a los miembros de la familia.

En esta situación, a la mujer se le impone el ejercicio de un rol y con ello un determinado curso biográfico. Se limitan sus espacios de desarrollo a los límites del hogar, pese a sus aspiraciones individuales por ampliarlos. Ahora bien, esta imposición no siempre asume una forma violenta. Los casos en que el hombre no deja que la mujer trabaje, por ejemplo, son los menos.

En general, esta situación asume la forma de un consenso. Al menos aparente. Tras estos "acuerdos" existen importantes desigualdades que configuran una situación de desventaja para la mujer a la hora de negociar sus tiempos y cursos biográficos.

La inflexibilidad en la organización de los tiempos en los lugares de trabajo, el peso de la tradición y el juicio moral que recae sobre mujeres que "abandonan" el hogar, y parejas que realizan pequeñas actividades domésticas asumiendo una "retórica del nuevo padre" (más que las que hacía su propio padre, pero bastante nimias respecto de lo que hace la mujer), todo ello redundando en una situación de desventaja de estas mujeres respecto de los recursos y sentidos que pueden movilizar para alterar la estructura tradicional de organización del tiempo y del trabajo.

"Es una opción elegir quedarse en la casa con todo lo que significa, o sea en el fondo tú te anulas un poco, o sea yo estudié, estudié una carrera. Cuando trabajé me fue muy bien y por una opción mía, por una opción conversada y en acuerdo con mi marido, decidimos que yo dejara de trabajar; bueno, un poco obligada también, porque como estaba enferma y todo con el embarazo, fue casi obligada porque me tuve que ir a reposo y después ya no volví a trabajar."

(GSE medio, en De la Cerda, Stewart y Vicuña)

En otras palabras, la posibilidad de la mujer de realizarse en un tiempo productivo extradoméstico existe, pero está supeditada a su capacidad

para articularlo con el tiempo reproductivo; y esa capacidad está a su vez delimitada por soportes, estrategias y poderes diversos.

“Trabajé seis meses no más y ahí opté por dejar de trabajar, porque como no teníamos familia ni nada, la verdad es que mi hija iba a estar en manos de puras..., de puras empleadas, y no es lo que yo quería.”

(GSE alto, en De la Cerda, Stewart y Vicuña)

En este contexto, lo que finalmente sucede es que cualquier falla en los soportes se resuelve con el retorno —o la permanencia— de la mujer en el espacio del hogar.

“Después de cuatro años de casada tuve a la niña más grande y decidimos que el primer tiempo yo me quedara con ella; después le encontraron un asma bronquial, o sea, un asma alérgico, seguí quedándome con ella; y después, cuando hubo la posibilidad de trabajar, mi marido me dijo que no, que no era necesario, que no había la necesidad, que estaba mejor la niña conmigo y todo el cuento, y ahí me fui quedando y dejé de trabajar.”

(GSE medio, en De la Cerda, Stewart y Vicuña)

Relacionado con la escasez de soportes y la desigualdad de su posición a la hora de negociar con sus parejas, aparece el miedo al abandono del hombre y a tener que asumir todas las responsabilidades del hogar. Estas mujeres temen la soledad por la falta de protección que implica separarse de un proveedor que las mantiene dependientes. Y no es un temor imaginario ni lejano: la mayoría de las causas presentadas entre los años 2005 y 2008 (245 mil) ante los tribunales de familia corresponden a demandas por pensión de alimentos contra hombres separados que olvidan sus obligaciones paternas.

MI TIEMPO ES COMPARTIDO

En estos casos, la vida cotidiana se estructura sobre la tensión entre un tiempo propio y un tiempo para los demás. El modo de estar en el tiempo de estas mujeres es el resultado de una permanente nego-

ciación entre ambas demandas y, en consecuencia, entre los distintos roles que ejercen. La negociación la llevan a cabo no sólo con sus referentes sino también consigo mismas, puesto que son ellas quienes finalmente deben encontrar la forma de conciliar sus aspiraciones de madres o parejas con sus aspiraciones como sujetos individuales.

Para muchas de estas mujeres, el trabajo remunerado aparece como un tiempo que se dedican a sí mismas, en oposición al tiempo que pasan en el hogar, donde los referentes son siempre otros. El trabajar no sólo les permite contar con recursos económicos e información, sino que las introduce en un tiempo proyectivo: sienten que ahí se desarrollan.

La realización práctica de este tipo de proyecto biográfico depende de una serie de factores. Por un lado, el reconocimiento al valor del proyecto personal y las pérdidas que significa abandonarlo. Se trata de mujeres con una fuerte convicción de sus proyectos individuales —muchas veces motivadas por una madre que las incentivó— y de las consecuencias negativas para sí mismas de renunciar a ellos. La seguridad y confianza en lo que realizan las vuelve perseverantes, tanto para negociar con los otros que demandan tiempo como para revertir las inercias tradicionales de la identidad en el hogar.

Por otro lado, es fundamental la disposición de todos en la familia por conciliar su realización personal con las de los demás, en este caso parejas e hijos que reconozcan el derecho de la mujer por desarrollarse fuera del espacio doméstico y que estén dispuestos a participar de las tareas del hogar. Ello cobra particular importancia en tanto pareja e hijos son los principales referentes respecto de los cuales la mujer construye su biografía.

Las negociaciones que dan lugar a esta forma de gestionar el tiempo se caracterizan por desarrollarse en condiciones de mayor igualdad. La distancia entre los recursos y oportunidades de hombres y mujeres se acorta, y en muchos casos la mujer cuenta con los soportes necesarios para realizar su proyecto biográfico, especialmente el nivel educacional.

y normativo que obedece más a la lógica de mujer-madre/hombre-proveedor que a otra cosa, para gestionar su tiempo estas mujeres deben acometer una serie de acciones tácticas con el fin de reestructurar el ordenamiento familiar que tiende a imponerse por defecto.

El poder tradicional que ostentan las mujeres para organizar la agenda familiar también es fundamental en la consecución de los proyectos personales. Organizar el tiempo de las reuniones sociales, las agendas de los niños y adolescentes, lo que ellos pueden hacer o no, la hora de las compras y quién paga las cuentas, permite disponer del tiempo de otros de forma de dejar para ellas un tiempo personal.

En los sectores populares, para conciliar distintos tiempos cobran especial relevancia soportes como las redes dentro de los barrios o las asociaciones que ayudan a llevar adelante los proyectos personales: las vecinas, los centros de madres, las organizaciones de la sociedad civil y la ayuda prestada por otros familiares.

Si bien estos apoyos son funcionales a la posibilidad de un tiempo laboral para la mujer, en ocasiones implican el sacrificio de la individualidad de otro. Por ejemplo, cuando se fundamentan en la deserción escolar del hijo mayor para dedicarse al cuidado de hermanos menores, o en la dedicación exclusiva a las tareas de la casa por parte de la madre o suegra de la mujer, reproduciendo la identidad de género dentro del hogar.

"P: ¿Y cómo era esto de equilibrar la vida con tres hijos y sus trabajos?"

R: Mire, bien fácil...(se ríe), es que mi suegra me ayudaba a cuidar a los niños."

(GSE medio, en De la Cerda, Stewart y Vicuña)

En los sectores medios que han restringido algunas fuentes de sociabilidad, como las redes de apoyo vecinales, además de que no cuentan con la red asistencial para personas de escasos recursos y que tampoco confían en la red asistencial pública de los jardines infantiles (y no tienen los recursos para uno privado), el sostén fundamental es el cambio de prácticas en la or-

ganización familiar, especialmente el modo como el hombre gestiona su tiempo y los espacios de inclusión abiertos por las mujeres.

"Peleábamos por saber quién iba a hacer el baño, la cama. Al principio fue difícil. Al final, hacíamos una lista diaria designando la responsabilidad de cada uno, porque si no era yo quien hacía casi todo. Él decía: lo voy a hacer cuando me den ganas. Y así podían pasar cuatro días. Entonces terminamos por hacer una lista."

(GSE medio, en Valdés, Castelain y Palacios, 2006)

Las mujeres de las clases altas, por su parte, no sólo tienen un fuerte capital cultural, más años de educación y un proyecto propio más fuerte, sino también el apoyo del servicio doméstico. El auxilio de la "nana" en Chile es clave para estas mujeres. Generalmente imbuido en largas jornadas laborales, el hombre sólo ha cambiado en su mayor disposición a la relación afectiva con los niños —dedica más horas el fin de semana a las actividades recreativas o escolares—, pero no su actitud en relación con las tareas domésticas. El apoyo doméstico es, en este sentido, un freno al cambio de prácticas entre los hombres, puesto que el rol que ellos podrían cumplir en la distribución de estas tareas recae sobre otro.

MI TIEMPO ES DE TODOS Y DE NADIE

Cuando no se cuenta con los soportes necesarios para gestionar el tiempo de la manera que se decida, se torna imposible coordinar la multiplicidad de tiempos en los que hoy se desenvuelven las mujeres. En estos casos, las mujeres experimentan su vida como **un tiempo de tensión, que constituye la expresión práctica del desafío de cumplir con todo sin renunciar a nada.**

"Me gusta manejar las situaciones, yo siempre me he conquistado a la gente... Pero me canso de sujetar las cosas en las manos. Me canso, suelto los brazos y suelto todo. Y después recojo, y vuelvo a sostener... ¿Y si yo no quisiera? ¿Qué pasaría?"

(GSE alto, en Araya y Sharim, 2007)

En esos casos, las mujeres viven un agobio por la sobreexigencia de tareas, por la sobredemanda de tiempo. Son mujeres que tienen una doble o incluso triple jornada de trabajo: en un mismo día tienen que ser madres, mujeres, y en algunos casos trabajadoras. Las múltiples presiones y demandas terminan por generar el mandato de la mujer superpoderosa, que tiene que lidiar ella sola con todas las demandas.

"Tengo tiempo libre, que me desconecto del trabajo, pero como soy mamá, soy casada, tengo hija, siempre tengo algo que hacer. Tareas, cocinar, lavar, planchar, un montón de cosas... O te llamó el niño a la oficina y te dice 'tráeme esto' y, uno tiene que multiplicarse."

(Focus trabajadoras de comercio)

El problema de estas mujeres, sin embargo, no es la falta de tiempo. Es el poder y los incentivos que los distintos referentes emplean para motivar una determinada respuesta de su parte, para hacerlas cumplir un rol que no necesariamente les permite dar cumplimiento a sus aspiraciones biográficas.

"Yo muchas veces siento que yo me postergo por dejar feliz a los demás, entonces eso no puede ser, ¡no puede ser! Entonces tengo que racionalizar las cosas y no te digo cómo corro todo el día porque..., ¡no sé, poh!"

(GSE medio, en De la Cerda, Stewart y Vicuña)

Generalmente se trata de mujeres que experimentan dificultades a la hora de priorizar uno de los espacios de la construcción de su biografía. Buscar realizarse en el cumplimiento de distintos roles las lleva inevitablemente a experimentar culpa. Sienten la dedicación a uno como el abandono de los otros: si permanecen mucho en el trabajo, sienten el abandono de sus hijos; si se dedican mucho a sus hijos sienten que el tiempo dedicado a sus propias cosas es nulo y no pueden realizarse en lo que ellas desean. Esta absolutización de sus referentes las lleva a experimentar la construcción biográfica como un proceso particularmente problemático.

MI TIEMPO ES MÍO

Estas mujeres utilizan y organizan su tiempo de acuerdo a sus aspiraciones individuales y actividades personales, y se realizan en el desarrollo de una actividad profesional, en la dedicación al cuidado de sí mismas, en el esparcimiento o en el ejercicio de actividades no remuneradas.

Suele ser el caso de mujeres de edades más avanzadas, que ya han concluido el período de crianza de los hijos o que ya se han jubilado. Estas mujeres sienten que, después de haberse sacrificado durante toda su vida por la familia, se han ganado el derecho de tener un tiempo para sí.

"Yo me describo como una mujer afortunada (...) básicamente una mujer que ha podido hacer muchas cosas en la vida y ahora estoy preocupada de mi persona, lo que más me interesa ahora es mi tiempo, mi situación interior. Yo ya decidí que eso era al final lo importante en esta etapa de la vida, preocuparse de uno, porque anteriormente que la crianza de los hijos, ser hija, ser hermana, ser mamá, múltiples roles, en cambio ahora yo soy yo y al que le gusta le gusta y al que no, no."

(GSE alto, en De la Cerda, Stewart y Vicuña)

Para ellas, gestionar su tiempo en torno a sí mismas o teniendo a otros como referentes no es problemático. Por el momento vital en el que se encuentran, las demandas de los hijos o la pareja son cada vez menores, por lo que ellas, sin necesidad de negociar, disponen de más tiempo para sí mismas.

De todos modos, gestionar el tiempo de esta manera requiere de soportes sólidos. Una buena jubilación, o bien el sostén económico que pudiesen representar sus parejas u otros familiares, son fundamentales. Por lo mismo, esta forma de gestionar el tiempo no es necesariamente la de todas las mujeres de edades avanzadas. Puede de hecho observarse que, en muchos casos, durante esta etapa de su vida el tiempo sigue destinándose al cuidado de otros, los nietos por ejemplo, a cambio de la manutención por parte de alguno de los hijos.

Esta forma de gestionar el tiempo se observa también entre mujeres que no han iniciado, han postergado o bien han definitivamente abandonado el proyecto maternal. Al no tener grandes responsabilidades en el hogar, pueden organizar su tiempo de forma autónoma, distribuyéndolo por lo general entre el ejercicio de una actividad remunerada y distintas formas de esparcimiento. No tener hijos puede entenderse como una ausencia de interés por el rol materno o bien como el sacrificio de aquellas mujeres que no están dispuestas a renunciar a su tiempo propio, considerando la falta de soportes efectivos que eventualmente les permitirían compatibilizar la maternidad con su desarrollo extradoméstico.

En estos juegos de identidad cobra fuerza la mujer que asume la demanda cultural por la individualización y, como contraparte, pierde

importancia el discurso tradicional de la mujer-madre. Así logran generar relaciones en términos igualitarios con sus parejas, en el caso de que la tengan. En la medida en que mantienen una relación con referentes más distantes –por ejemplo, amigos o colegas–, logran autonomizar su condición de mujer respecto de sus roles, en virtud de lo cual les es más fácil transitar entre uno y otro y, por lo mismo, desarrollarse en una multiplicidad de ámbitos.

Esta opción no está exenta de dificultades, sin embargo. Como la tradicional demanda de la sociedad hacia la mujer por ser madre sigue siendo muy fuerte, postergar la decisión o derechamente desestimarla resulta contrario a la identidad histórica, lo que dificulta la legitimación social de esta opción y puede también constituir una fuente de frustración.

El peso de los juegos prácticos

Mujeres y hombres viven hoy en un contexto en que la organización del tiempo se ha vuelto más difícil. Todos los integrantes de las familias han autonomizado crecientemente sus tiempos y han vuelto más demandantes los hogares. Los tiempos de la infancia, de la adolescencia y juventud, el tiempo del ocio, del consumo y del trabajo, el del mundo público y privado, el tiempo de la tercera edad, todos conviven con distintas demandas y tareas que afectan a la organización cotidiana de los hogares. El paso de un tiempo socialmente gestionado a uno individualmente gestionado ha tensionado la práctica en que se coordinan todos estos ámbitos.

Las mujeres han vivido con mayor tensión todos estos cambios, en la medida en que los roles tradicionales conviven con las nuevas demandas de individualización. El hecho de ser madre, ser esposa, ser trabajadora, o todo a la vez, se vive en un contexto de demandas sociales ambivalentes. Sus prácticas concretas de gestión del tiempo se han transformado en un espacio de manejo de

tensiones entre los discursos sociales que prometen y demandan mayor individualización, sus opciones propias y los tiempos de los demás con que conviven. Frente a estas tensiones todo indica que, para la mayoría de las mujeres, los soportes de que disponen no son suficientes para resolverlas de manera positiva.

La gran cantidad de mujeres que se confiesan insatisfechas o sobreexigidas demuestra estas dificultades para gestionar el tiempo de acuerdo a las aspiraciones personales. Como se observa en la Encuesta de Desarrollo Humano 2008, aquellas mujeres que tienen que hacerse cargo de las tareas del hogar, ya sea solas o con la ayuda de otros, presentan altos niveles de insatisfacción o quisieran hacer otras cosas en sus vidas. Para ellas, las demandas más fuertes, sean dueñas de casas o trabajadoras, provienen de los hijos y de las tareas del hogar. Si se revisa la Encuesta de Calidad de Vida del Ministerio de Salud, se nota que el agobio y el estrés en las mujeres ha subido significativamente en los últimos años (Cuadro 22).

Los datos de la Encuesta IDH 2008 muestran que las mujeres exhiben un grado de individualización en sus orientaciones y aspiraciones similar o más alto que los hombres. Muchas perciben que pueden llegar a decidir más libremente el curso de sus vidas, y a la vez pensarse a sí mismas como fin de sus proyectos personales. Como se observó a partir de la repartición de tareas domésticas, esta percepción aumenta cuando ellas realizan las tareas del hogar en conjunto con otros o sólo secundariamente, y también en los grupos más jóvenes, que no tienen hijos a su cargo.

En el Cuadro 23 se muestra también que los niveles de individualización no son uniformes, es decir, no todos los grupos etarios o socioeconómicos tienen las mismas percepciones sobre las oportunidades de que disponen para llevar a cabo un proyecto biográfico autónomo. A menor nivel socioeconómico baja ostensiblemente la percepción de ser ellas quienes llevan las riendas de sus biografías. En este sentido, la individualización encara un primer gran obstáculo: el efecto estructurante de las posibilidades biográficas que ejercen las diferencias de recursos y soportes con que cuentan las mujeres.

A su vez, dentro de los mismos grupos socioeconómicos o los mismos tramos de edad, las posibilidades para realizar esta demanda cultural por biografías autónomas también son variables. **Las mujeres pueden diferenciarse profundamente en lo que respecta a su nivel de autonomía, dependiendo del grado de adecuación entre la gestión del tiempo que realizan y el proyecto biográfico que mantienen.** Aquellas que logran disponer de un “tiempo para sí mismas” o coordinar “tiempos compartidos” con sus otros referentes, o aquellas que ponen en el centro de su proyecto biográfico el “tiempo para los otros”, generalmente tienden a encontrar una adecuación entre la gestión de su agenda temporal y sus opciones biográficas. Por el contrario, quienes no disponen de referentes y soportes adecuados, o quienes se ven enfrentadas a tiempos propios o familiares contradictorios, “tiempo de los otros” y “tiempo de todos y de nadie”, tienden a desarrollar formas de gestión

CUADRO 22
Personas que perciben síntomas de estrés (porcentaje)

	2000	2006
Hombre	31	31
Mujer	36	46

Fuente: Encuesta calidad de vida, Ministerio de Salud, 2000 y 2006.

CUADRO 23
Niveles de individualización (porcentaje)

	Sexo		Tramos de edad					Grupo socioeconómico		
	Hombre	Mujer	18-24	25-34	35-44	45-54	55 y más	Alto	Medio	Bajo
Alto	23	20	30	26	24	24	11	43	27	14
Medio	38	43	45	42	35	37	43	45	44	36
Bajo	39	37	25	32	41	39	46	12	29	50
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2008.

cuyo resultado suele ser un grado importante de renuncia al proyecto biográfico propio.

Los soportes son muy importantes en los diversos modos de administrar el tiempo. Una educación o un trabajo que iguala las condiciones de negociación con la pareja permiten lograr acuerdos beneficiosos para ambos. También mejora las posibilidades de llegar a arreglos favorables la capacidad de conformar proyectos y voluntades biográficas sólidos a partir de los cuales se negocia con los otros. En los grupos socioeconómicos bajos, las redes de apoyo al cuidado o las redes vecinales son un soporte a la gestión del tiempo. Por último, el cambio de actitud del hombre hacia lo doméstico, que puede observarse especialmente en la clase media, se constituye en un soporte clave de los proyectos de autonomía de las mujeres.

Ahora bien, tanto en los resultados de la Encuesta de Desarrollo Humano 2008 como en las descripciones cualitativas se observa que una gran parte de las mujeres organiza su tiempo en función de otros, y se enfrenta así a la dificultad de gestionar y compatibilizar una diversidad de tiempos, propios y/o ajenos. Esta ardua coordinación de múltiples temporalidades se relaciona con el predominio de las imágenes tradicionales de género en las leyes laborales relacionadas con

la maternidad, en la organización de los lugares de trabajo y la familia, y en la desconfianza hacia las instituciones y redes de cuidado, es decir, las inercias históricas que se resisten al cambio de roles.

En último término, ante la ausencia de otros soportes a los que recurrir, el sacrificio del tiempo propio en beneficio del tiempo para otro, es decir la práctica de la doble o triple jornada, es la estrategia que permite a muchas mujeres satisfacer las múltiples demandas que tensionan su construcción biográfica. En un escenario de mayor flexibilidad de los tiempos laborales y familiares, y mayor autonomía de los tiempos de los integrantes de las familias, **el tiempo de la mujer pasa a ser la variable de ajuste en la coordinación de la vida familiar**. Aquí la gestión del tiempo es el espacio de negociación y ajuste del que disponen las mujeres para conciliar las contradicciones de los tiempos de los hijos, parejas, familiares, y de las actividades domésticas y laborales.

La causa de que sea el tiempo de la mujer la variable de ajuste en la negociación es que, aun con niveles de individualización similares, ella suele contar con menos soportes que el hombre, y sus referentes —esposos, hijos o empleadores— tienden a definirla según sus roles tradicionales. En estos casos, más que una negociación, lo que ocurre es que el referente, haciendo uso del poder que le entregan sus soportes, le impone a la mujer un determinado rol y con ello un determinado curso biográfico.

¿Por qué siguen predominando estas identidades tradicionales en la negociación de los tiempos? ¿Por qué, pese a los cambios culturales, el tiempo y la biografía de las mujeres siguen operando como variable de ajuste? Así como las leyes otorgan permisos especiales a las madres de menores de un año en caso de enfermedad, y no a los padres, son pocas las familias en las que si un hijo se enferma sea el hombre quien decida renunciar a su trabajo para dedicarse a su cuidado, o que la mujer se lo exija. La situación por defecto sigue siendo la mujer en el hogar. **La disposición de muchas mujeres**

a renunciar a sus proyectos biográficos por las necesidades de otros encuentra su origen en la idea, profundamente arraigada aún en las prácticas, del sacrificio como fuente de la realización femenina. El sacrificio del tiempo y en el tiempo parece orientar el manejo de las agendas personales de muchas mujeres.

El mismo principio se encuentra en el origen de la sobreexigencia en la que incurren las mujeres que tienen dificultades para priorizar un referente en su construcción biográfica. En estos casos, el agobio al que da origen el exceso de demandas se compensa con la satisfacción de no estar dejando nada ni a nadie de lado.

En estos contextos, los hombres tienen más posibilidades que las mujeres para actuar de forma estratégica. El peso de la tradición en la manera como lleva a la práctica su identidad de proveedor, el ordenamiento institucional y el peso cultural de la culpa son recursos que los hombres emplean para condicionar en ellas una determinada respuesta. A su vez, las mujeres se encuentran en una posición en la que sólo les es posible actuar como operadores tácticos que en el mejor de los casos, y desde su rol de administradoras del tiempo familiar, consiguen liberar un tiempo para sí mismas.

Tal forma de organizar el tiempo no sólo afecta a la mujer, sino a toda la familia. Si bien la emergencia del rol de la mujer como administradora de tiempos permite la coordinación al interior del hogar, en el largo plazo muchas veces estos arreglos redundan en el deterioro de las relaciones familiares, porque se tiene a una mujer que se siente insatisfecha y constreñida a gestionar su tiempo en torno a referentes distintos de los que ella pudo haber escogido. De esta forma, es una solución funcional al problema de la autonomía de los tiempos en el corto plazo, pero anómala respecto del desarrollo biográfico de los integrantes de la familia a largo plazo.

Cuando existe igualdad entre los recursos y soportes biográficos de las mujeres y sus parejas, en cambio, las negociaciones se desarrollan en un contexto de legitimación

recíproca respecto de la aspiración biográfica del otro. Y los resultados de la negociación operan como espacios que los habilitan a ambos para gestionar su tiempo de forma satisfactoria. Así,

para un resultado satisfactorio es particularmente importante una temporalidad de largo plazo que entienda que las acciones presentes tienen consecuencias en lo que se llegará a ser mañana.

Conclusiones

A lo largo de esta parte se ha intentado mostrar cómo las oportunidades y las dificultades para llevar a cabo biografías más autónomas –aquello que promete la modernización de la sociedad– se juegan en el espacio concreto de las prácticas. Las prácticas de identidad –en este caso, su formación en la etapa adolescente y la realización de proyectos biográficos en las mujeres adultas– transcurren en un espacio de relaciones y juegos dinámicos entre personas enmarcado por factores sociales, tanto institucionales como culturales. Son las particulares conformaciones de esos espacios de prácticas y la especificidad de los juegos en su interior las que contribuyen a comprender la particularidad de las identidades y biografías, así como su mayor o menor capacidad de alcanzar la autonomía personal.

Los espacios en que transcurren las prácticas de identidad están delimitados por la presencia y distribución social de referentes y soportes. Los referentes pueden ser familiares (padre, madre, esposos, hijos u otros parientes), personas del ámbito laboral o de la asociatividad (empleadores, colegas, miembros o líderes de organizaciones sociales), o pueden pertenecer al ámbito de la sociabilidad (amigos o compañeros). A través de ellos, la organización real de la sociedad representa sus límites y expectativas para la identidad de los actores, delimitando con ello las identidades que hacen sentido y son legítimas para los “otros” presentes en ese espacio. Como se ha visto, el tipo, cantidad y diversidad, fortaleza o debilidad de los referentes en un espacio configuran las posibilidades de quienes actúan en ellos.

Los referentes pueden ser reducidos o amplios en número o ámbitos a los que pertenecen,

configurando según ello un espacio de formación y realización de identidades más o menos rico y diverso. Pueden ser más o menos fuertes, permitiendo una mayor o menor expresión de límites y expectativas sociales; esto condiciona el mayor o menor contenido de sociedad, o de “otros”, que pueden o deben ser tomados en cuenta. Pueden tener un carácter más o menos institucional. Los referentes pueden ser también horizontales o autoritarios, definiendo con ello los juegos de intercambio y negociación, como las posibilidades de autonomía de que dispone cada uno para sus opciones identitarias. Los casos analizados señalan que tienden a predominar dos tipos de referentes en los juegos de identidad: débiles, de baja institucionalidad, relativamente horizontales y poco diversos entre los adolescentes, y fuertes, de relativa alta institucionalidad y concentrados en el ámbito doméstico, entre las mujeres.

Si los referentes definen la forma y contenido del espacio en que se realiza el trabajo de identidad, los soportes definen los recursos de que disponen las personas para entablar sus relaciones y juegos prácticos y para encarnar las identidades que van resultando de esas relaciones. Como se vio, la escuela, el grado educacional, los ingresos, las formas de diálogo, el cuerpo, la agenda de tiempo, el espacio público son ejemplos de soportes usados en los juegos de identidad de los casos estudiados. Una persona puede disponer de muchos o muy pocos soportes, y éstos pueden ser de un solo tipo o variados, o ser más o menos eficaces. En los casos analizados hay una tendencia común a los soportes de un número importante de casos: débiles y muy desigualmente distribuidos. Dentro de los disponibles se aprecian tanto soportes privados (el cuerpo,

la agenda de tiempo propio) como públicos (internet, la escuela, el *mall*).

Los referentes y los soportes son creaciones sociales; su tipo y su distribución dependen de la organización, tanto institucional como cultural, de la sociedad. Por eso, como se vio entre adolescentes y mujeres, la construcción de identidad y biografía es un proceso social y no un simple asunto de elecciones personales. Referentes y soportes crean un contexto para las prácticas. No son inmutables pues están sometidos a cambios culturales. Entre los cambios con mayor impacto sobre las prácticas de identidad se observó la individualización, la flexibilización de las instituciones y la horizontalización de las relaciones.

El espacio de las prácticas es el resultado de combinaciones específicas entre las distintas formas que asumen los factores del entorno. Las variaciones son muy grandes, y ello explica la dificultad para generalizar en este campo. Aun cuando los datos señalan que las variables de estratificación socioeconómica no son un factor único que determine linealmente las prácticas de identidad, debe reconocérseles un papel importante. En efecto, por la vía de la distribución desigual de los soportes, la segmentación socioeconómica de la sociedad imprime su huella sobre las oportunidades de autonomía de las personas.

Las combinaciones de factores tienden a favorecer ciertos tipos de trabajo identitario y a dificultar otros. Así, por ejemplo, el tipo de identidades y de imágenes de sociedad que despliegan los jóvenes está relacionado con el tipo de sus referentes y sus soportes: si las figuras en torno a las cuales llevan a cabo esta práctica son débiles o están ausentes, y si los soportes del espacio público están ausentes, tiende a haber una débil integración social. De la misma manera, si se sobreestiman los soportes privados tienden a primar de manera casi exclusiva los grupos de pares horizontales que estimulan procesos de diferenciación más bien autorreferidos y centrados en la estética personal y el consumo. Se pudo observar también que el trabajo juvenil puede jugar un papel ambivalente, especialmente

si es de baja institucionalización y puramente pragmático en relación con el consumo de símbolos de diferenciación. En cambio, si existen referentes fuertes y diversos, así como soportes tanto públicos como privados, y entre los adolescentes y sus referentes se establecen relaciones de mutuo reconocimiento y legitimidad de los roles sociales que ambos representan, entonces tienden a primar negociaciones que implican la noción de límites y libertades. En estos casos surge con mayor facilidad una imagen relativamente fuerte y legítima de la sociedad en la cual los adolescentes inscriben sus identidades.

En el caso de las mujeres se reveló que la presencia de referentes fuertes no siempre es un facilitador, especialmente si éstos tienden a ser autoritarios y cuentan con una legitimidad institucional o cultural fuerte, como ocurre en algunos casos con el empleador, el esposo o el hijo. Ello puede conducir en la práctica a una excesiva identificación con los límites impuestos por los referentes. Así, se vio que algunas mujeres tienden a negar o restringir sus proyectos biográficos para servir de soporte a las necesidades identitarias de sus referentes. La Encuesta IDH 2008 muestra la gran cantidad de mujeres que tienen que hacerse cargo de las tareas domésticas con poca ayuda de los otros miembros de la familia, aun si eso limita sus proyectos biográficos. Esto se observa en las mujeres que gestionan un tiempo “de los otros” o un tiempo que es “de todos y de nadie”, que genera una fuerte sobreexigencia e insatisfacción. En ambos casos, la mujer se transforma en el soporte de los proyectos o necesidades de los otros integrantes del hogar. En muchas ocasiones sus propias biografías son la variable de ajuste que permite organizar tiempos contradictorios que las prácticas actuales no logran coordinar de otro modo. Un factor que promueve este tipo de escenarios es la fuerte desigualdad que caracteriza la distribución de soportes para el trabajo identitario entre hombres y mujeres, y entre mujeres de distintos estratos socioeconómicos. Ocurre a veces que las desconfianzas ante las instituciones y organizaciones que ofrecen cuidado infantil, así como empleos que no dan facilidades para compatibilizar trabajo y familia, limitan los

soportes disponibles para compatibilizar las aspiraciones personales.

La posibilidad de que la mujer gestione su tiempo de manera más coherente con sus proyectos biográficos tiende a darse cuando sus referentes reconocen y legitiman sus proyectos personales y, al mismo tiempo, se modifican las relaciones de poder que definen las prácticas. En estos casos se ordena un tiempo “compartido” a partir de negociaciones que lo distribuyen más equitativamente entre todos los actores de la práctica, en función de sus aspiraciones biográficas. Esto suele ser más probable allí donde los referentes no son autoritarios, las mujeres disponen de soportes para la negociación, tales como cierta autonomía económica, o en juegos prácticos que favorezcan reciprocidades legítimas. También hay mujeres que no tienen necesidad de negociar su tiempo y sus prioridades, al no mantener relaciones de pareja, hallarse en un ciclo vital que no les exige priorizar el tiempo de otros o haber renunciado a la maternidad. También es más

probable en aquellos espacios dotados de mayor capital social, como el que representan las redes de la sociedad civil o las vecinas.

Las prácticas analizadas de adolescentes y mujeres muestran que la construcción de identidades orientadas por un sentido de autonomía e integración social en condiciones de igualdad supone la existencia de un conjunto específico de marcos institucionales y orientaciones culturales, y también un tipo de relaciones sociales particulares. En la realidad chilena actual esas condiciones parecieran no estar aún suficientemente consolidadas, o coexisten a veces con condiciones tradicionales que las contradicen o están desigualmente distribuidas. Ello da lugar al predominio de un tipo de prácticas cuyos resultados probables no hacen fácil aprovechar con éxito las nuevas oportunidades sociales para desplegar biografías e identidades personales. Esto no depende sólo de las elecciones, esfuerzos y estrategias personales, sino también de la conformación social del espacio de la práctica.



**¿Qué aprendimos de las
prácticas?**

Después de haber observado empíricamente diversos campos de prácticas a lo largo del Informe, es posible afirmar que, tanto en el ámbito de la política pública como en el del trabajo y de la construcción de identidades, Chile atraviesa por un momento caracterizado por el paso de problemas de “entorno” a problemas de “lógica de acción”, propios de un país que desde hace algún tiempo ha logrado alcanzar un primer piso de oportunidades.

Debido a los importantes avances culturales, económicos e institucionales de los últimos años, Chile se ve desafiado hoy por ciudadanos cada vez más exigentes e informados, más conscientes de sus derechos y de lo que quieren ser, así como por el surgimiento de nuevas demandas de calidad en ámbitos como la educación y la salud, que implican otras formas de interacción entre el sistema político y la ciudadanía. También constituye un desafío una economía más compleja y globalizada, que trae consigo altos niveles de incertidumbre y menor estabilidad en las relaciones laborales.

Todas estas transformaciones, al ponerse en juego en la vida social de los chilenos, han vuelto obsoletas y poco efectivas las maneras tradicionales de comprenderla e intervenirla. En particular, han vuelto más complejos la mayoría de los ámbitos sociales en los que se busque algún cambio de manera intencionada, lo que tiene como consecuencia que **tanto los logros como las dificultades se explican hoy, mucho más que antes, por las relaciones y formas de coordinación concretas que establecen los actores en sus prácticas específicas.**

En efecto, tal como se vio a lo largo del Informe, explicar cuestiones tan disímiles como por qué la política pública no logra fácilmente los resultados que en el diseño se esperan, por qué los horarios de trabajo son tan extensos y disfuncionales, o por qué muchas mujeres presentan niveles de agobio y estrés tan importantes, no es posible si se presta atención sólo a los factores institucionales y subjetivos que rodean dichas situaciones. También hay que observar los juegos

de poder, de información, de identidad y de intercambio que los actores involucrados desarrollan y combinan en sus prácticas específicas, así como el grado de inercia y adaptación que éstas presentan.

Hoy las relaciones concretas cuentan mucho más que antes. Y eso ha quedado de manifiesto en los casos estudiados. A continuación, una breve recapitulación de los principales hallazgos observados en este recorrido.

SÍNTESIS DE UN RECORRIDO POR LAS PRÁCTICAS

Este Informe se ha construido a partir de la observación de tres grandes ámbitos: política pública, relaciones laborales y construcción de identidades. En el ámbito de la política pública, particularmente en el caso del Plan AUGE, se pudo observar que la práctica de implementación de un diseño institucional nunca ocurre de manera lineal. Por un lado, porque los actores tienden a resignificar o adaptar el diseño de la política en la práctica, acomodando los nuevos roles que el diseño les propone a las identidades históricas que hasta ahora los han definido. Y por el otro, porque los diseños suelen contener vacíos que obligan a los actores a improvisar y resolver asuntos en la práctica, lo que a veces genera aprendizajes significativos, pero otras deriva en soluciones que contradicen el sentido original de la política. Todo esto se agudiza cuando no existen mecanismos adecuados para asegurar el cumplimiento de las nuevas normas, y cuando surgen contradicciones entre los nuevos incentivos institucionales y los ya existentes.

En el caso de la Estrategia de Apoyo a Establecimientos Prioritarios, se observó que evitar la rigidez de los diseños con programas más flexibles y adaptables agrega un grado de contingencia importante a la práctica de implementación, que exige ciertas condiciones mínimas para que los actores –institución asesora y equipo docente– que deben llevar a cabo el proceso puedan efectivamente hacerlo. De partida se requieren

ciertas condiciones subjetivas, como la legitimación y confianza recíprocas entre los actores, y que en todos ellos exista cierta convicción en torno al sentido del proceso, para que se pueda consensuar un proyecto a largo plazo de mutuo beneficio. Si los mecanismos de gobernanza son débiles y las subjetividades involucradas están marcadas por la desconfianza, difícilmente la flexibilidad puede ser una oportunidad.

Elementos similares se observaron en el área laboral, al analizar el modo en que se desarrolla el acuerdo de trabajo de temporada en el sector frutícola, donde se constató que en contextos de alta incertidumbre, en este caso por las particularidades del mercado. Se requieren varias condiciones para que la negociación entre actores que se necesitan mutuamente aproveche la totalidad de las oportunidades abiertas por la relación. Por un lado, se precisa un nivel de credibilidad importante entre los actores que participarán de la negociación –en este ejemplo, patrones y empleados–, así como una mirada de largo plazo que les permita vencer las posibles desconfianzas en pos del beneficio mutuo. Asimismo, resulta esencial que hayan mecanismos de exigibilidad efectivos. Cuando no es así, prima la temporalidad corta, las identidades históricas de los actores están marcadas por una mutua anticipación del abuso y los mecanismos de exigibilidad son débiles o inexistentes, se tiende a pactar al mínimo de las oportunidades. Cuando prima la temporalidad corta y las identidades históricas de los actores están marcadas por una mutua anticipación del abuso, se tiende a pactar al mínimo de las oportunidades existentes, lo que perjudica a ambos pero en mayor medida al actor de mayor vulnerabilidad.

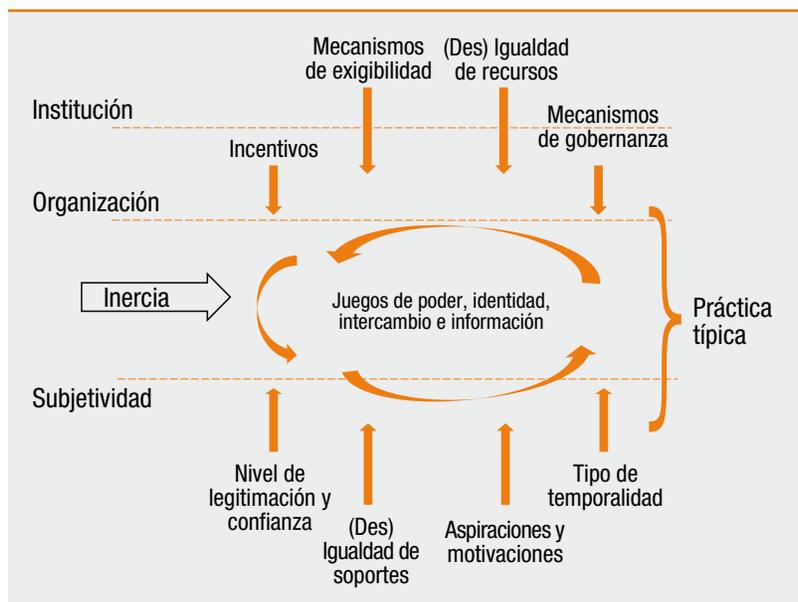
En el análisis de la distribución del tiempo de los trabajadores del comercio se vio que, cuando la norma que regula un ámbito de prácticas está muy poco alineada con los incentivos y motivaciones que se ponen en juego en ese ámbito, es posible que los actores se coordinen para evadirla, obteniendo beneficios en el corto plazo pero arriesgando un daño en el futuro. Esto no ocurre

cuando los actores establecen relaciones con una temporalidad larga, y cuando los mecanismos de exigibilidad –particularmente la fiscalización– son eficientes. De no ser así, se abre el espacio para que los juegos prácticos se autonomicen fuertemente de la norma, y sea el actor más débil –en este caso el vendedor– quien se transforme en la variable de ajuste del sistema.

Por último, en el ámbito de la construcción de identidades se observó que los cambios institucionales y culturales de las últimas décadas favorecen una mayor autonomía en este proceso, pero sólo si los individuos cuentan con los recursos necesarios para sostenerlo. En el caso de la construcción identitaria de los adolescentes se observó cómo la carencia de soportes o bien la debilidad de referentes sociales tienden a generar adolescentes con baja autoestima, retraídos del ámbito público y con proyectos de vida débiles. Asimismo se observó que, cuando cuentan con recursos, con soportes y con figuras relevantes –personas que reconocen sus proyectos y les exigen negociar sus límites–, conforman una imagen sólida de sí mismos y desarrollan una nutrida actividad pública.

En cuanto a la gestión del tiempo de las mujeres, se constató que muchas de ellas viven en permanente tensión el desarrollo de sus proyectos biográficos, porque las relaciones que establecen con los demás al organizar su tiempo, por lo general parejas e hijos, impiden en la práctica ese desarrollo. No son pocas las que carecen de soportes para defender la relevancia de constituir un proyecto propio, así como para enfrentar las inercias históricas en torno a la distribución de roles y tiempos en el hogar. Otras sí cuentan con los soportes adecuados para establecer relaciones que les permiten desplegar sus proyectos personales. Aun así, en un contexto donde la organización del tiempo se está volviendo cada vez más flexible y donde todos los integrantes del hogar están adquiriendo tiempos propios, el tiempo de la mujer tiende a constituirse en la variable de ajuste, lo que redundará en altos niveles de sobreexigencia y estrés para ellas.

FIGURA 4
Factores que se combinan en las prácticas estudiadas



¿HAY MODOS PARTICULARES DE HACER LAS COSAS EN EL PAÍS?

Los casos estudiados ponen de manifiesto la relevancia de observar detenidamente las relaciones que establecen entre sí los actores en sus prácticas concretas. Como se ha visto, ello permite ver qué factores institucionales y subjetivos las enmarcan, y cómo éstos se combinan dando lugar a juegos prácticos entre los actores involucrados. A lo largo de los casos quedó de manifiesto además que existían ciertas similitudes entre los distintos ámbitos de prácticas. En primer lugar, se reveló una serie de factores subjetivos, organizacionales e institucionales con presencia transversal en las prácticas estudiadas, y que se configuran como constantes sobre las que hay que poner atención. La importancia de algunas radica en los efectos problemáticos que tienden a generar al combinarse, mientras que en otras son las posibilidades y oportunidades que abren con su presencia y combinación.

Como se observa en la Figura 4, la igualdad o desigualdad objetiva (recursos) y subjetiva (soportes), la efectividad de los mecanismos de exigibilidad institucionales y de los mecanismos

de gobernanza organizacionales, el tipo de incentivos existentes y su nivel de alineación, el grado de legitimación y confianza recíprocas entre actores, y también la temporalidad involucrada, las aspiraciones y motivaciones de cada cual, y la calidad de los soportes con que cuentan las personas en cada situación, son todos aspectos que surgieron transversalmente en los casos y resultaron determinantes en su desarrollo. Algunas configuraciones (temporalidad corta, mala calidad de soportes, ausencia de mecanismos de exigibilidad, entre otros) tendían a potenciar los resultados más problemáticos, mientras sus opuestos tendían a favorecer el aprovechamiento de las oportunidades.

En segundo lugar, como el efecto de los factores no es lineal ni aislado, se encontraron también juegos transversales en los que los factores se combinaban para suscitar ciertas prácticas “típicas”: combinaciones particulares de factores y juegos que aparecieron transversalmente en los casos estudiados, y que pensamos, dada su recurrencia, que pueden encontrarse también en otros ámbitos de prácticas del país.

Así, este Informe plantea que **existen ciertas prácticas típicas que tienden a estructurar la vida social de los chilenos, y que explican muchos de los logros y problemas que hoy se registran en distintos ámbitos del quehacer nacional.**

Sistematizar y reflexionar sobre lo que implican esas prácticas típicas en términos del Desarrollo Humano es el objetivo de esta parte. Luego nos preguntamos si es posible orientar el cambio de las prácticas en una dirección que potencie las capacidades de las personas y aumente las oportunidades del país, transformándolas en realizaciones. Asimismo se analiza lo que implica para la política pública, la esfera pública y la política en general la creciente importancia que hoy adquieren las prácticas. El fin último es estimular una conversación en torno a las prácticas y su importancia para el Desarrollo Humano en Chile.

Hacia un mapa de prácticas en Chile

Como decíamos, los casos empíricos pusieron de manifiesto ciertas combinaciones de factores y juegos en las prácticas de los chilenos que constituyen una imagen de los modos de hacer las cosas en el país. Estos modos truncan o impulsan, según el caso, las posibilidades de expandir y convertir en realizaciones el piso de oportunidades que el país ha alcanzado, así como las capacidades subjetivas de sus ciudadanos.

Sería un error creer que a cada ámbito estudiado le corresponde una sola práctica típica. Éstas fueron apareciendo de modo transversal en todos ellos, aunque destacándose en algunos más que en otros. Así, utilizando los hallazgos de los casos estudiados como ejemplos, se ha trazado un primer mapa de prácticas típicas en Chile, el que destaca siete prácticas que caracterizan los modos de hacer las cosas en el país.

Debido a los tipos de ámbitos analizados, éstas se refieren fundamentalmente a cómo los chilenos reaccionan a cambios institucionales o culturales, y a cómo establecen acuerdos y negociaciones. Esto no significa, por supuesto, que no existan prácticas típicas en otros contextos, pero la transversalidad de las prácticas encontradas le confiere generalidad a este mapa, por lo menos en el tipo de situaciones analizadas.

LAS PRÁCTICAS TÍPICAS

LA ADOPCIÓN RESISTIDA.

"Lo hago a mi manera"

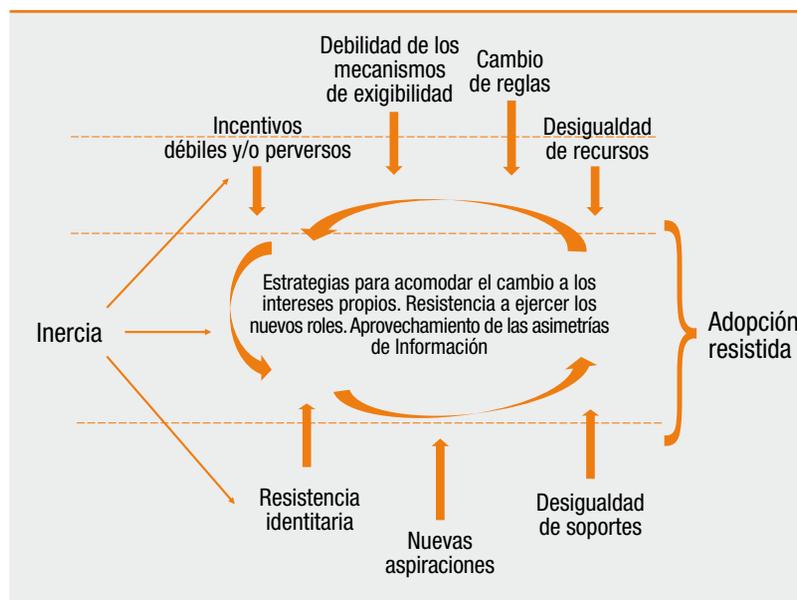
Esta práctica típica se caracteriza por la resistencia de actores que se ven tensionados por un cambio cultural o por un nuevo diseño institucional que consideran que les afecta; estos actores reinterpretan el sentido del cambio en la práctica a partir de diversos resquicios, regresiones o adaptaciones.

La adopción resistida tiende a aparecer cuando los actores que se ven tensionados por un proceso de cambio reivindican identidades

históricas muy arraigadas, dando lugar a juegos de identidad caracterizados por la resistencia hacia los nuevos roles que el cambio les exige asumir. Para el caso de cambios institucionales, las resistencias se agudizan cuando los nuevos incentivos son contradictorios con los ya existentes, o cuando los mecanismos de exigibilidad son poco efectivos para coaccionar a los actores. Esto se observa, por ejemplo, en la baja disposición de algunos médicos a seguir de modo estricto los protocolos que el diseño institucional del AUGE les impone, porque consideran que no corresponden con su rol, y además asumen que no serán sancionados si no lo hacen.

En esta práctica, las resistencias que se dan en el nivel de los juegos de identidad van acompañadas de juegos de poder, en donde los actores que resisten el cambio actúan estratégicamente para acomodarlo a sus intereses y necesidades. Es el caso de hombres que, aparentan estar de acuerdo con la aspiración de la mujer de tener mayor autonomía en la elección de sus proyectos biográficos, pero que en la práctica presionan para que ella siga organizando su tiempo en torno al hogar; o también de las tiendas por

FIGURA 5
Factores y juegos característicos de la adopción resistida



departamentos que, presionadas por la normativa que exige reducir la jornada de trabajo, aumentan excesivamente el horario de almuerzo, pero responsabilizando a los trabajadores de los eventuales robos durante ese horario, con lo cual ese tiempo no se respeta y se trabaja más allá de lo legal.

La adopción resistida se potencia cuando el resto de los actores involucrados en el cambio se encuentra en posición de desventaja, subjetiva u objetiva, respecto del poder de los actores que lo resisten. Esto se ve con claridad en la práctica de gestión del tiempo de algunas mujeres, las cuales presentan una desigualdad significativa de soportes (recursos económicos por la realización de una actividad laboral, por legitimidad de su rol en la esfera pública) en relación con sus parejas, lo que les impide contrarrestar la resistencia que muchos hombres están presentando frente a las nuevas demandas que ellas plantean.

En el ámbito institucional, esta práctica tiende a darse cuando hay espacio para la asimetría en los juegos de información; espacio que se abre cuando quienes tienen que informar carecen de incentivos adecuados para hacerlo y quienes deben fiscalizar no tienen las capacidades subjetivas ni objetivas para llevar a cabo su misión. En un

sistema como el AUGE, por ejemplo, donde la disponibilidad de información es clave para que un paciente se incorpore adecuadamente al sistema, esto resulta sumamente problemático, y ha permitido que se ingrese tardíamente a pacientes al sistema sin que éstos lo noten.

Todos estos juegos componen la adopción resistida: los cambios van siendo adaptados por los actores, en modos que muchas veces llegan a contradecir el sentido original de los cambios. La adopción resistida tiene posibilidades de aparecer cada vez que se combinen factores como resistencia identitaria, desigualdad (objetiva y de soportes), debilidad de los mecanismos de exigibilidad y falta de adecuación de los incentivos (ver Figura 5).

LA IMPROVISACIÓN ADAPTATIVA

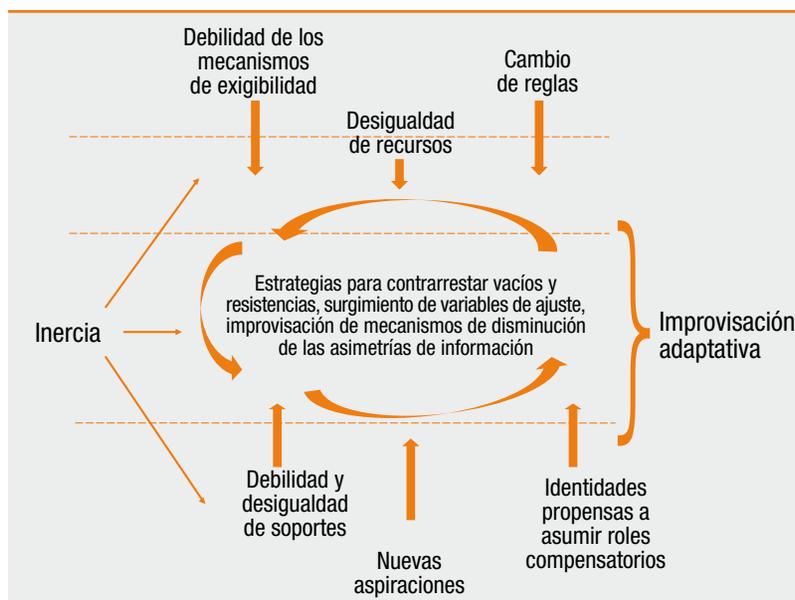
“Hay que hacerlo, y si no lo hago yo, no lo hace nadie”

En esta segunda práctica típica, actores enfrentados a situaciones nuevas que contienen vacíos asumen la tarea de parcharlos improvisando funciones y modos de relacionarse. La improvisación adaptativa tiende a aparecer cuando los cambios culturales complejos suscitan resistencia e incertidumbre, o cuando los nuevos diseños institucionales contienen indefinición.

La improvisación adaptativa puede surgir cuando existen actores con propensión a transformarse en variable de ajuste de estas complejidades e indefiniciones, sea por una cierta tendencia al heroísmo –por poseer un sentido sacrificial o un fuerte compromiso– o porque se ven obligados a ello, al encontrarse en posición de desventaja frente a actores que resisten el cambio y delegan en ellos la responsabilidad de lidiar con él.

Mujeres que asumen una “doble jornada” ante la resistencia de sus parejas a adoptar roles domésticos ahora que ambos trabajan, y enfermeras que llenan parcialmente las fichas para facilitar el trabajo del médico en el contexto del AUGE, constituyen ejemplos de actores que improvisan roles compensatorios, en cierta medida alineados con una identidad subjetiva que ha estado históri-

FIGURA 6
Factores y juegos característicos de la improvisación adaptativa



camente asociada al sentido del sacrificio. En otros casos los actores parchan los vacíos simplemente porque se encuentran en una posición asimétrica que les impide resistir las presiones organizacionales o institucionales. Es el caso de los jefes de tienda que prolongan su jornada laboral para cubrir las múltiples exigencias y temporalidades de esos establecimientos.

La improvisación adaptativa es la práctica de quienes, actuando como variable de ajuste del sistema, contrarrestan los vacíos de las situaciones desarrollando estrategias para salvarlas a toda costa. Un ejemplo son los roles de cuidado que asumen muchas mujeres para permitir que otras que aspiran a salir al mundo laboral puedan hacerlo sin sacrificar el cuidado de los hijos o de los parientes con necesidades especiales. Aquí una segunda mujer –por lo general abuelas, o hijas mayores– se transforma en la variable de ajuste de las descoordinaciones institucionales del sistema laboral y los sistemas de cuidado, y sacrifica su tiempo propio improvisando roles que no siempre le corresponden.

Como se observa en la Figura 6 estos factores y juegos permiten la improvisación adaptativa, donde algunos actores asumen el papel de compensar los desequilibrios de los juegos prácticos, a riesgo de agotarse, saturarse o, como en el caso de muchas mujeres, agobiarse. Esto puede ocurrir cada vez que se combinen factores como debilidad de los mecanismos de exigibilidad, debilidad o ausencia de soportes para sobrellevar los cambios, identidades con propensión a transformarse en variable de ajuste, ya sea por heroísmo, altruismo, o desigualdad.

LA TRANSGRESIÓN PACTADA

"Ni a ti ni a mí nos conviene; arreglémonos entre nosotros"

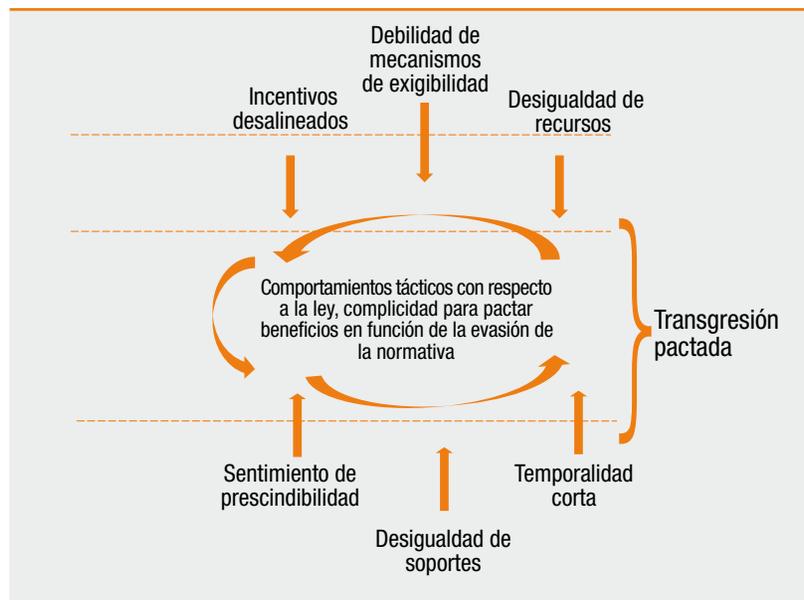
La práctica de la transgresión pactada se caracteriza por la coordinación de los actores para actuar estratégicamente con respecto a la ley, con el fin de obtener el mayor beneficio posible en un contexto desfavorable. Tiende a aparecer cuando las normativas que intentan regular un ámbito de prácticas no logran establecer incentivos alineados con las reglas de los juegos prácticos

ni con las motivaciones de los actores, con lo cual se abre el espacio para que éstos busquen evadirla, perjudicando en el largo plazo al actor que se encuentra en la posición más desfavorable en cuanto a recursos y soportes.

Los actores que participan de una transgresión pactada perciben las nuevas reglas institucionales como excesivamente contrarias a sus intereses inmediatos, lo que los lleva a acciones tácticas para contravenirlas. Se vio claramente en el caso de algunos trabajadores del comercio, que se ponen de acuerdo con los jefes de tienda para trabajar sin marcar tarjeta, realizando horas extra ilegales a cambio de un beneficio en el corto plazo tanto para trabajadores (comisiones de venta) como para jefes de tienda (cumplimiento de las metas); en el largo plazo, sin embargo, el vendedor resulta dañado, porque sus horas de descanso se ven preocupantemente reducidas.

Para que surjan estas estrategias deben desarrollarse juegos de intercambio caracterizados por la complicidad, en los que los actores pactan beneficios mutuos a partir de la transgresión de la norma. Es el caso de ciertos temporeros que pactan con los contratistas firmar contratos por montos menores a lo acordado, para disminuir el pago de imposiciones. Así los contratistas disminuyen

FIGURA 7
Factores y juegos característicos de la transgresión pactada



costos y los temporeros perciben una liquidez inmediata mayor, pero en el largo plazo pueden verse afectados los montos de sus jubilaciones.

La ausencia de proyección en el largo plazo favorece la aparición de una transgresión pactada. También la presencia de actores en posición de desventaja, que no tienen la capacidad de restarse de juegos prácticos que a la larga podrían perjudicarlos. De ahí que el sentirse prescindible sea un factor esencial de esta práctica típica, pues cuando un actor sabe que puede ser fácilmente reemplazado –lo que les ocurre a algunos temporeros y vendedores–, es más probable que esté dispuesto a entrar en juegos potencialmente perjudiciales.

Por último, la debilidad o ausencia de mecanismos de fiscalización tiene un papel clave en esta práctica, en tanto abre la posibilidad a los actores de considerar este tipo de juegos. De ahí que una normativa que pretenda modificar formas de acción y rutinas muy arraigadas requiere mecanismos de exigibilidad fuertes y efectivos (ver Figura 7).

LA ADAPTACIÓN PROYECTIVA

“A la larga, los cambios son para mejor”

La adaptación proyectiva es una práctica típica en que un grupo de actores que se ve presiona-

do por un cambio institucional o cultural que podría disminuir sus beneficios en el corto plazo opta por adaptarse a los nuevos códigos si ve un proyecto de largo plazo beneficioso.

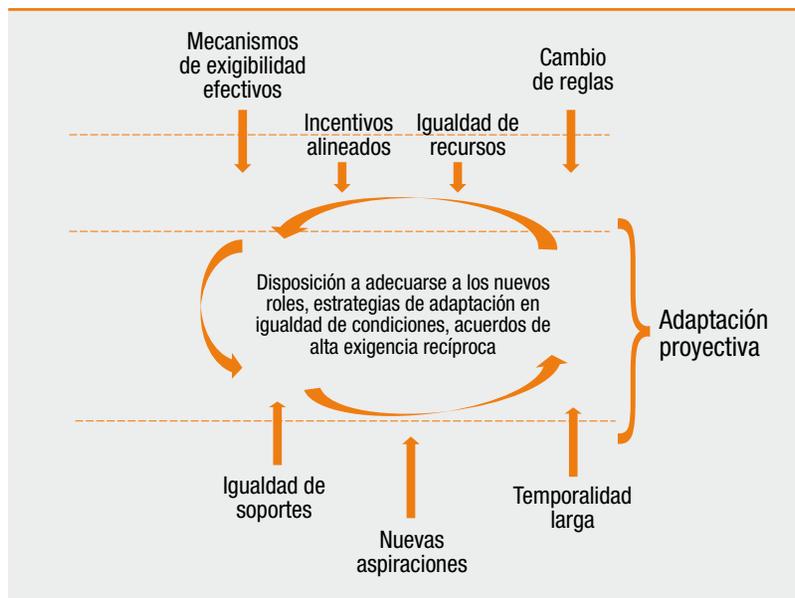
Tiende a producirse cuando los actores no presentan grandes resistencias a las nuevas reglas u orientaciones culturales, ya sea porque no reivindican identidades históricas arraigadas, o bien porque poseen un sentido de temporalidad larga que los impulsa a sobrellevar los costos inmediatos del cambio, dando lugar a juegos de identidad caracterizados por la disposición a adoptar los nuevos roles que el cambio implica. Por ejemplo, empleadores del sector frutícola que, enfrentados al proceso de migración de mano de obra, han decidido adoptar una política de buen trato a los trabajadores a pesar de las desconfianzas históricas que cruzan su relación, para así contar con una fuerza de trabajo segura para las próximas temporadas.

Un cambio de este tipo se produce a condición de que los actores desarrollen juegos de intercambio caracterizados por una alta exigencia recíproca. En el ejemplo mencionado, el intercambio de buen trato por lealtad disminuye la incertidumbre para empleadores y temporeros, pero es un juego de intercambio altamente exigente: todos los actores se cuidan mucho de cumplir su parte y observan atentamente que los otros también lo hagan, pues si alguno falla pueden volver las antiguas resistencias.

Otros casos de adaptación proyectiva se observaron en mujeres que han logrado consensuar con sus familias nuevas distribuciones de tiempos y tareas al interior del hogar, en función de cumplir sus proyectos personales. En estas prácticas los actores adaptan sus rutinas y motivaciones en la medida en que todos asumen como beneficioso en el largo plazo, para el conjunto familiar, que los proyectos personales de cada uno sean respetados. Por eso, que haya condiciones de igualdad entre los actores es esencial para que se desarrolle una adaptación proyectiva.

De todos modos, que los actores tengan un sentido de temporalidad larga es condición necesaria

FIGURA 8
Factores y juegos característicos de la adaptación proyectiva



pero no suficiente para que un cambio cultural o institucional no sea resistido. Cuando se añaden mecanismos de exigibilidad, se hace más probable que los actores se adapten a los cambios. En el mismo sector frutícola, la posibilidad de acceder a mercados internacionales y la presencia de certificaciones actúan como incentivos y mecanismos de exigibilidad que algunos empleadores toman en consideración para sus políticas de respeto a las condiciones laborales.

En todos estos casos las adaptaciones proyectivas modifican no sólo las rutinas y formas de actuar, sino también roles e incluso identidades. Más allá de los costos inmediatos, los actores se muestran dispuestos a cambiar pues conectan el cambio con un beneficio sostenido en el tiempo. Por lo tanto como muestra la Figura 8, la adaptación proyectiva puede surgir cada vez que se combinan factores como temporalidad larga, incentivos y mecanismos de exigibilidad adecuados, y ausencia de resistencias identitarias.

LA RENEGOCIACIÓN CONSTANTE

“¿Y quiénes son ellos para decirme lo que tengo que hacer?”

La práctica de la renegociación constante se caracteriza por la ausencia de consensos básicos entre actores forzados a negociar en un marco poco definido. Esta falta de claridad genera problemas de legitimación entre los actores, lo que deriva en una eternización del proceso de negociación, que frustra las posibilidades de implementar acuerdos.

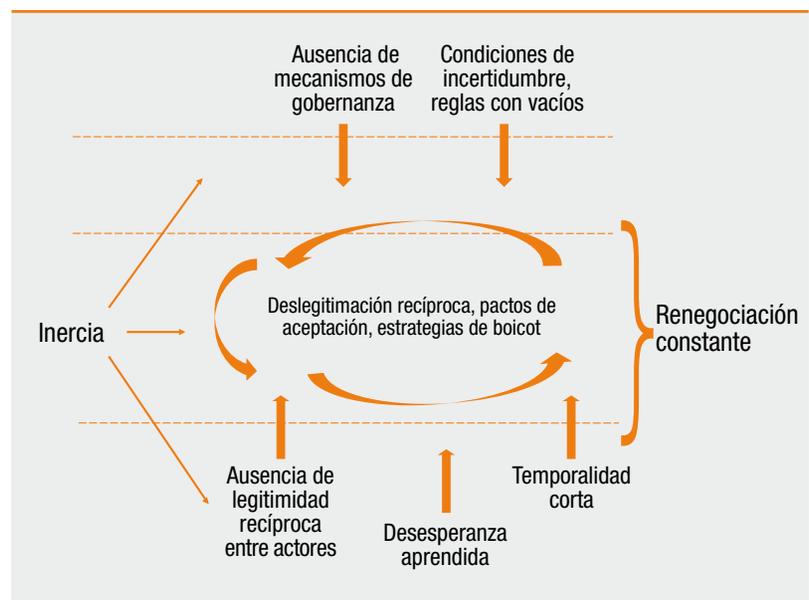
El factor esencial que propicia esta práctica típica es la indefinición de roles que trae aparejada una situación nueva, ya sea por modificaciones institucionales y organizacionales o por el surgimiento de nuevas orientaciones culturales. Esta indefinición tiende a gatillar problemas de legitimidad entre los actores que se ven obligados a negociar, ya que no tienen claro cómo ejercer sus nuevos roles, por lo que ven dificultadas sus posibilidades de que los otros reconozcan como legítimos los roles que intentan asumir.

Esta tendencia se ve, por ejemplo, en la implementación de la Estrategia de Apoyo a

Establecimientos Prioritarios, que implica un nuevo modo de establecer asesorías en el ámbito educativo. En ciertos casos la institución asesora ha tenido dificultades para ejercer un rol menos vertical, así como para legitimar el saber acumulado y las demandas del equipo docente, y éste ha tenido problemas para ejercer un rol menos pasivo, como también para legitimar el saber experto de la institución asesora. Todo ello ha derivado en intentos reiterados por constituir un proyecto conjunto que finalmente se ve frustrado, impidiendo que se desarrolle adecuadamente la estrategia.

Juegos similares se observan en las relaciones familiares de ciertos adolescentes que construyen su identidad sin la experiencia de límites, y que no logran construir con sus padres experiencias de negociación que deriven en el establecimiento de responsabilidades y derechos efectivos. Debido a los cambios culturales ocurridos en las familias, que han debilitado las relaciones verticales de autoridad, muchos padres no han sabido redefinir los modos de ejercer autoridad frente a la demanda de autonomía de sus hijos, con lo cual los adolescentes no reconocen en ellos a figuras de autoridad legítimas, y convierten cada límite en algo que puede ser constantemente redefinido pero finalmente nunca establecido.

FIGURA 9
Factores y juegos característicos de la renegociación constante



En este sentido, la renegociación constante está fuertemente asociada a la dificultad de redefinir modos de hacer las cosas en contextos de cambio. En el caso de los adolescentes, padres e hijos tienen problemas para adaptar la experiencia de la autoridad al contexto de la individualización; y en el caso de la Estrategia de Apoyo a Establecimientos Prioritarios, los actores los tienen para despojarse de la cultura verticalista de la política pública chilena, que sigue afectando su modo de comportarse. En ciertos casos, esta práctica también se asocia con la desesperanza aprendida, que impide a los actores confiar en un proceso de construcción conjunto. Siguiendo con el mismo ejemplo, equipos docentes dañados por la experiencia de reiteradas intervenciones frustradas difícilmente confiarán en nuevas propuestas de intervención.

En una renegociación constante los actores desarrollan juegos de intercambio de aceptación recíproca muchas veces agotadores para las partes. Esto se vio, por ejemplo, en ciertas tácticas de las instituciones asesoras para resultar legitimadas por los equipos docentes de algunas escuelas, como alivianarles el trabajo en ciertas tareas a cambio de su aceptación del desarrollo de la estrategia. Asimismo pueden darse juegos de poder en los que los actores más reticentes bus-

quen estrategias para hacer fracasar los procesos de negociación. Profesores que hacían sus clases de manera extraordinaria justo el día en que asistían los asesores son un ejemplo de ello.

En síntesis, la renegociación constante puede aparecer cuando hay una indefinición muy alta de roles, la deslegitimación recíproca es alta y hay ausencia de dispositivos de gobernanza, todo lo cual impide a los actores llegar a acuerdos que permitan cimentar un proyecto de futuro (ver Figura 9).

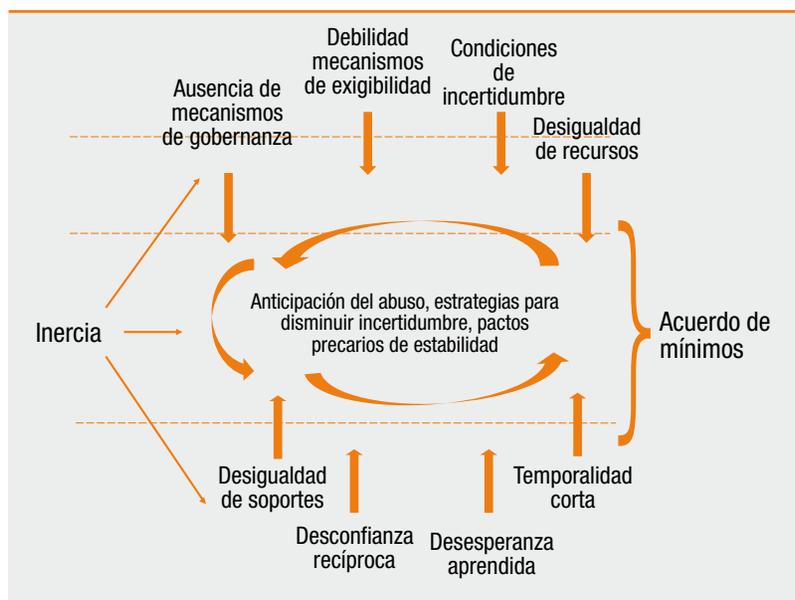
EL ACUERDO DE MÍNIMOS

"¿Por qué voy a dar más de mí si ellos no lo hacen?"

El acuerdo de mínimos es la práctica típica en la cual los actores son mutuamente dependientes y actúan bajo la expectativa del abuso por parte de los demás, es decir, ponen el mínimo de su parte para perder lo menos posible en un contexto de desconfianza o reticencia recíprocas. Tiende a aparecer cuando las identidades históricas están marcadas por niveles muy altos de desconfianza, de modo que resulta imposible construir entre los actores un acuerdo mutuamente beneficioso.

Cuando los juegos de identidad entre actores que se necesitan están marcados por una anticipación del abuso del otro, o por una cierta resignación producto de la desesperanza aprendida, y los actores consideran los beneficios de su relación desde una perspectiva de corto plazo, donde la búsqueda del mayor beneficio inmediato impide a los actores ver los costos que a la larga tiene el acuerdo, es posible que se desarrolle un acuerdo de mínimos. Esto se vio claramente en algunas negociaciones entre patrones y temporeros, donde empleadores que desconfiaban de la lealtad de los empleados ofrecían condiciones laborales mínimas, y éstos a su vez no se comprometían con el trabajo porque anticipaban que el patrón no les proporcionaría estabilidad laboral o un trato justo. Otro ejemplo de acuerdo de mínimos se observó en aquellas mujeres que permanecen con su pareja a pesar de que su convivencia es negativa, porque la debilidad de sus soportes no les permite desenvolverse autónomamente en espacios distintos a los del hogar. Se genera así un juego de intercambio

FIGURA 10
Factores y juegos característicos del acuerdo de mínimos



disponer de espacios de autonomía. Tal legitimación recíproca se consigue a través de procesos comunicativos en los que se acuerdan límites y derechos, a partir de un sentido de temporalidad larga en torno al beneficio de saber combinar ambos factores.

El nombre de esta constelación proviene precisamente de que se trata de acuerdos que establecen pisos que habilitan posteriores acciones, así como nuevos acuerdos, reduciendo la incertidumbre y fortaleciendo la coordinación de los actores de la práctica. Cada vez que se combinen legitimación y confianza recíproca, existencia de dispositivos de gobernanza y un sentido de temporalidad larga, es probable que se produzca una negociación habilitante (ver Figura 11).

En síntesis, miradas en su conjunto, estas siete prácticas típicas permiten hacerse una imagen de los modos de hacer las cosas en Chile. En ellas se pueden reconocer las formas en que los chilenos y chilenas reaccionan cuando enfrentan escenarios de cambio cultural o institucional en sus prácticas cotidianas. En ocasiones resisten desde las trincheras de la propia identidad (adopción resistida), improvisan nuevos roles (improvisación adaptativa) o establecen complicidades e incumplimientos (transgresiones

pactadas). En otros casos, se adaptan al cambio en función de un proyecto de largo plazo (adaptación proyectiva).

En las prácticas típicas se pueden reconocer asimismo los modos en que los chilenos y chilenas establecen acuerdos y negociaciones. En ciertas prácticas prima la indefinición de los roles y la deslegitimación recíproca de los actores, obligándolos a estar permanentemente pactando los términos de la negociación (renegociación constante). En otros casos la deslegitimación recíproca no es un aspecto coyuntural, sino que forma parte de las identidades históricas de los actores, quienes negocian anticipando que el otro va a abusar, lo que convierte a la desconfianza en principio estructurador de la práctica (acuerdo de mínimos). Pero también las negociaciones se pueden dar entre actores que combinan la convicción sobre sus propios derechos y demandas con el reconocimiento y legitimidad de los derechos y demandas de los otros (negociación habilitante).

EL DESARROLLO HUMANO ESTÁ EN JUEGO

Las siete prácticas típicas reveladas en el análisis han mostrado que en los diversos ámbitos estudiados pueden coexistir prácticas muy problemáticas y otras que, por el contrario, parecieran entrar en sintonía con los desafíos que se le presentan al país. No es necesaria una mirada experta para percibir que un acuerdo de mínimos o una adopción resistida implican una serie de ineficiencias en el uso de los recursos, así como altos costos para las organizaciones y/o los actores involucrados. Pero, ¿no es algo más que un mero asunto de eficiencia lo que hace preferible una adaptación proyectiva a una adopción resistida, o una negociación habilitante a una renegociación constante? ¿Se puede juzgar y distinguir entre una “buena práctica” y una “mala práctica”?

Este Informe responde afirmativamente a las preguntas anteriores, precisamente porque **en las prácticas se juega mucho más que la mera eficiencia de los resultados: en las prácticas se juega el Desarrollo Humano**. Desde el enfoque del Desarrollo Humano, las personas son

FIGURA 12
Prácticas y Desarrollo Humano

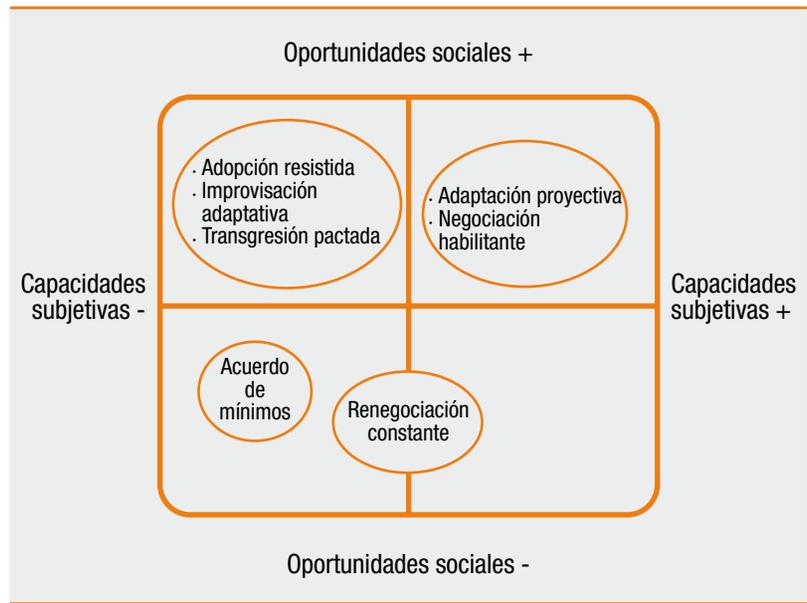


tanto el medio que produce el desarrollo como su fin. El gran propósito del Desarrollo Humano consiste en lograr la realización de las personas, en virtud de que éstas alcancen su libertad real. Esto depende, por una parte, de la generación y el aprovechamiento de las oportunidades sociales y, por otra, de la expansión de las capacidades subjetivas de las personas.

Visto así, el enfoque de las prácticas que este Informe propone es una invitación a observar las relaciones sociales concretas a través de las cuales se realiza o se trunca dicho propósito, pues **las prácticas son precisamente el lugar donde se combinan –a veces de modo virtuoso, y otras frustradamente– las oportunidades que la sociedad brinda con las capacidades subjetivas de las personas.** En consecuencia, una práctica será óptima desde el punto de vista del Desarrollo Humano si aprovecha las oportunidades sociales –y crea otras nuevas– a través de procesos en los que las personas usen e incrementen sus capacidades subjetivas. Si uno de los dos factores no se cumple, la promesa del Desarrollo Humano no estará siendo satisfecha.

La Figura 12 muestra los cuatro tipos de prácticas posibles desde el prisma del Desarrollo Humano. Comenzando por la más negativa, se pueden reconocer *prácticas disfuncionales*. Son aquellas que desaprovechan las oportunidades que la sociedad brinda, y además perjudican a los actores que en ellas intervienen, limitando y frustrando sus capacidades potenciales. Luego, las *prácticas funcionales anómalas* son aquellas que aprovechan las oportunidades sociales, generando otras nuevas, como puede ser aumentar el empleo o la oferta de bienes y servicios, pero lo hacen a costa de los actores que intervienen en el proceso, impidiendo que actualicen sus capacidades. Las *prácticas ineficientes*, por su parte, son aquellas en las que los actores actualizan en cierta medida sus capacidades, pero forjando oportunidades sociales por debajo de lo que pudiera esperarse. Finalmente, las *prácticas potenciadoras del Desarrollo Humano* son aquellas que logran articular la expansión de oportunidades sociales con la actualización y expansión de las capacidades de los actores involucrados.

FIGURA 13
Mapa de prácticas y Desarrollo Humano en Chile



Cada uno de los tipos de prácticas que pueden concebirse desde el punto de vista del Desarrollo Humano encuentra un correlato en las prácticas típicas reveladas (ver Figura 13), dando origen a un primer mapa de prácticas y Desarrollo Humano en Chile. El acuerdo de mínimos, por ejemplo, puede entenderse como una práctica disfuncional, pues los actores involucran al mínimo sus capacidades subjetivas, obteniendo resultados sociales por debajo de lo posible. El resultado de los acuerdos de mínimos son altos costos sociales –baja productividad, baja rentabilidad para los actores económicos, detrimento de la calidad de vida– y sujetos desempoderados o vulnerados en sus dignidades. Lo más característico de los acuerdos de mínimos es que todos los actores que participan en la práctica resultan perjudicados en alguna medida.

Por otro lado, las prácticas de adopción resistida, improvisación adaptativa y transgresión pactada son funcionales anómalas, pues, si bien pueden expandir las oportunidades sociales, lo hacen en detrimento de las capacidades de los actores involucrados en la práctica. Es el caso de la complicidad que se da entre el jefe de tienda y el vendedor, cuando éste marca tarjeta después del horario de inicio efectivo de su jornada laboral. Esta práctica es funcional para la

tienda, que aumenta sus ganancias, y también para el vendedor, que aumenta sus comisiones, sin embargo es anómala porque atenta contra la calidad de vida del vendedor. Lo que resulta de las prácticas funcionales anómalas son actores vulnerados en sus capacidades subjetivas en el largo plazo. Aquellos que están en posiciones más desfavorables respecto de los recursos y soportes con que cuentan, o de la información que manejan, resultan más perjudicados en sus derechos y dignidades.

La renegociación constante es una práctica que oscila entre lo ineficiente y lo disfuncional. Puede ser ineficiente en un primer momento, por ejemplo cuando la dificultad para generar acuerdos entre los encargados de implementar un programa social y sus receptores sirve como un espacio de aprendizajes significativos para todos, aunque con costos y tiempos altamente ineficientes. Sin embargo, en la medida en que los actores nunca llegan a construir acuerdos, los aprendizajes significativos desaparecen y esta práctica se torna disfuncional, en tanto

desaprovecha tanto las capacidades subjetivas de los actores como las oportunidades sociales que éstos pueden contribuir a crear.

Por último, la adaptación proyectiva y la negociación habilitante pueden ser evaluadas como prácticas que potencian el Desarrollo Humano, pues en ambas se aprovechan las oportunidades provenientes de un contexto de cambio cultural, institucional u organizacional, convirtiéndolas en recursos para la acción y en soportes de la propia identidad; aquí los actores actualizan y movilizan sus capacidades subjetivas con una visión de largo plazo que les permite asumir nuevos roles, reinterpretar los nuevos incentivos y reconocer en el otro un referente legítimo con el cual relacionarse y negociar. El resultado de estas prácticas es el aprovechamiento de las oportunidades provenientes de procesos de cambio, a través de relaciones sociales y procesos de negociación que permiten el despliegue de las capacidades individuales gracias a que generan la legitimidad y la confianza necesarias entre los actores.

¿Se pueden cambiar las prácticas?

Una de las propiedades de las prácticas sociales que se ha manifestado de manera más patente a lo largo del Informe es su carácter inercial. Los entornos institucionales que enmarcan las prácticas tienden a ser bastante estables; el surgimiento de nuevas instituciones y las grandes modificaciones a los marcos legales no se dan a diario. Las identidades subjetivas, incluso bajo el asedio de los cambios culturales, tienden también a consolidarse y arraigar en identidades históricas que oponen resistencia al cambio. Por último, las propias maneras de hacer las cosas, los juegos prácticos se asientan definiendo relaciones y modos de comportamiento que se repiten transversalmente en distintos espacios de la sociedad. La repetición constante de ciertas maneras de hacer las cosas dota a los actores de un conocimiento práctico que los orienta en la vida cotidiana, pero les dificulta a la vez, plantearse

nuevos modos de relacionarse o comportarse. Este carácter inercial de las prácticas es lo que proporciona a la vida social su aspecto de estabilidad y de orden, pero también puede constituir un obstáculo a la hora de aprovechar las nuevas oportunidades que se le presentan al país.

Sin embargo, el Informe ha mostrado también que, cuando se observan con detenimiento los juegos prácticos, se puede ver que junto a las inercias y resistencias se combinan adaptaciones y variaciones, se parchan vacíos institucionales, se improvisan roles y se generan acuerdos y complicidades en apariencia improbables. Una mirada realista de las prácticas tiene que ser capaz de mostrarlas en su doble faz, como inercia y a la vez como constante cambio. El problema es que no todos estos aprendizajes y adaptaciones contri-

buyen a la potenciación del Desarrollo Humano. En este sentido, desde el enfoque del Desarrollo Humano cabe preguntarse si es posible producir cambios intencionados en las prácticas de manera que las oportunidades sociales y las capacidades subjetivas en juego en las prácticas lleguen a convertirse efectivamente en realizaciones.

El Informe cree que se puede responder afirmativamente a esta pregunta, dado que el análisis empírico ha permitido identificar constelaciones de factores asociados a diferentes prácticas típicas. Interviniendo sobre dichos factores es posible hacer transitar una práctica disfuncional, ineficiente o funcional anómala hacia prácticas potenciadoras del Desarrollo Humano. Para ello es necesario, en primer lugar, distinguir aquellos problemas que pueden ser abordados desde una lógica lineal y tecnocrática de aquellos que surgen en el nivel de la coordinación de la acción en las prácticas. Como se ha visto, para este último tipo de problemas se debe descartar la posibilidad de obtener resultados lineales a partir de cambios planificados institucionalmente. Se hace necesario reemplazar la lógica de la planificación por una lógica de la orientación del cambio. **Orientar un cambio de prácticas significa utilizar las propias posibilidades concretas de transformación de la práctica, alineando sus recursos institucionales, subjetivos y su conocimiento práctico para gatillar los procesos de aprendizaje y reflexividad que susciten las innovaciones en la dirección normativamente deseada.**

Afirmar que no se pueden planificar linealmente los cambios de una práctica puede inducir a la interpretación errónea de que las instituciones no son importantes para producir cambios sociales. Sin embargo, orientar el cambio no significa olvidarse de las instituciones. Muy por el contrario, el Informe sostiene que el cambio institucional es fundamental para orientar transformaciones en la práctica, pero también advierte que las instituciones están incrustadas en un sustrato de relaciones sociales, por lo que será necesario prestar mucha más atención a la manera en que se decodifican y resignifican los sistemas de incentivos, se adaptan los roles

y se redistribuyen los recursos en las prácticas concretas.

Orientar el cambio tampoco significa que haya que delegar en las personas la responsabilidad del cambio de los “modos de hacer”. La superación personal y la responsabilización pueden ser factores relevantes para llevar adelante un proceso de transformaciones, pero si no existen los soportes institucionales ni las relaciones sociales adecuadas, difícilmente se producirán los cambios deseados. Así como la orientación del cambio no es un asunto exclusivamente institucional, tampoco es un asunto exclusivamente subjetivo. De ahí que haya que considerar ambos factores a la hora de buscar el cambio de una práctica. ¿Pero qué significa esto exactamente?

A partir del enfoque teórico y el análisis empírico de las prácticas presentado en este Informe, es posible extraer ciertos criterios de acción para orientar cambios en una práctica bajo la lógica de la orientación, algunos de los cuales se detallan a continuación. No se trata de una receta probada para producir cambios, sino más bien de recomendaciones y sugerencias que pueden ser útiles al momento de diseñar un programa de intervención, una estrategia de cambio organizacional o cualquier iniciativa que busque el cambio de los “modos de hacer las cosas” en un ámbito específico que incluya relaciones sociales. Asimismo, y en concordancia con el diagnóstico inicial de este Informe, se extrajeron algunas reflexiones en torno a la importancia creciente de las prácticas sobre la política, pues el nuevo escenario que experimenta el país no implica sólo un nuevo modo de producir cambios desde las instituciones del sistema político hacia las prácticas, sino también un nuevo modo de pensar la participación y la esfera pública.

CRITERIOS PARA LA ORIENTACIÓN DEL CAMBIO PORQUE NINGUNA PRÁCTICA PARTE DE CERO, NINGÚN CAMBIO PUEDE TAMPOCO PARTIR DE CERO

Desde la lógica de la planificación lineal, se partía del supuesto de que el momento en que se



echaba a andar la implementación de un cambio constituía un tiempo cero; se pensaba que los cambios se implementaban en un espacio vacío, sin tiempo, sin historia que considerar. Lo que han mostrado las prácticas estudiadas, particularmente la adopción resistida, es que ese tiempo inicial no existe, pues toda iniciativa de cambio se topa con prácticas que tienen una historia; historia que se manifiesta en resistencias identitarias, desesperanzas aprendidas, desigualdades subjetivas y objetivas que estructuran las relaciones entre los actores y que es imprescindible tener en consideración. Por eso, desde la lógica de la orientación, todo cambio parte siempre desde la trayectoria histórica de las prácticas.

ES MÁS FÁCIL LOGRAR UN CAMBIO DE PRÁCTICA CUANDO SE LA CONOCE

Orientar una práctica considerando su trayectoria histórica implica reemplazar una perspectiva de planificador *ex ante* por una de planificador *ex post*, en tanto el enfoque ha demostrado que resulta imposible predecir los juegos que se pueden desarrollar al interior de una práctica sin un conocimiento acabado de ella. Por ejemplo, las complicidades y resistencias que componen las transgresiones pactadas y las adopciones resistidas no se pueden anticipar sin un vasto conocimiento previo. Es necesario conocer con precisión qué actores están involucrados en la práctica que se quiere orientar, cuáles son sus motivaciones, cuáles sus expectativas del comportamiento de otros, la coherencia de los marcos institucionales y organizacionales que la

regulan y los mapas de conocimiento práctico a partir del cual se interpretarán los cambios. Sólo es posible orientar aquello que se conoce.

ORIENTAR EL CAMBIO EN UNA PRÁCTICA IMPLICA UN SEGUIMIENTO PERMANENTE DE SUS JUEGOS Y VARIACIONES

No se puede conocer una práctica de una vez y para siempre. No basta con un buen diagnóstico de una práctica en un momento preciso de su trayectoria para diseñar un programa de intervención. Los juegos que componen las prácticas son dinámicos, por lo que orientar un cambio implica monitorear constantemente los modos en que los actores improvisan nuevos roles y relaciones, y crean nuevas normas y convenciones a partir de sus aprendizajes y su reflexividad. La retroalimentación entre quienes buscan orientar el cambio y los actores de la práctica debe ser sostenida en el tiempo.

PARA ORIENTAR CAMBIOS EN UNA PRÁCTICA ES MÁS ADECUADA LA GRADUALIDAD QUE LOS "TODO O NADA"

Existen transformaciones institucionales radicales, como la creación de una nueva organización, en las que una estrategia del "todo o nada" puede ser una opción adecuada. Por el contrario, cuando se busca una modificación de los modos de hacer y de las relaciones sociales, es decir cuando se pretende un cambio de prácticas, es imprescindible incorporar los cambios gradualmente, dando tiempo y espacio a la reflexividad de los actores, al aprendizaje y a la retroalimentación. Si se transforman repentinamente las reglas del juego en un espacio de prácticas, es muy probable que aumente la incertidumbre en lo inmediato, que aparezcan comportamientos estratégicos como los descritos en la adopción resistida, y que se generen regresiones a las viejas formas de hacer las cosas. Por ejemplo, transformar una adopción resistida en una adaptación proyectiva requiere la paulatina conformación de confianza y legitimidad entre los actores para ir reduciendo la incertidumbre que producen los nuevos incentivos, las nuevas organizaciones o los nuevos roles, y eso requiere de tiempo y gradualidad.

LOS DISPOSITIVOS DE GOBERNANZA TIENEN UN ROL CLAVE EN LAS PRÁCTICAS, PARA ASEGURAR LAS COORDINACIONES, CANALIZAR LOS CONFLICTOS, EQUILIBRAR LAS DESIGUALDADES Y ASIMETRÍAS, Y RESTABLECER LAS CONFIANZAS

Es difícil prever con certeza en el diseño de instituciones o programas de intervención los comportamientos, incertidumbres y conflictos que se generarán en la práctica, debido a que las propias prácticas modifican los diseños en forma impredecible. Por ejemplo, los actores adaptarán los diseños a través de roles improvisados, de negociaciones, complicidades y transgresiones, y también del establecimiento de acuerdos y normas internas. Orientar cambios implica en buena parte saber encauzar esas dinámicas propias de las prácticas, para lo cual resulta fundamental propiciar el surgimiento de dispositivos de gobernanza, vale decir arreglos organizacionales que aseguren las coordinaciones requeridas para canalizar eventuales conflictos en pro del beneficio mutuo, disminuyendo las asimetrías a través de la distribución legítima del poder y la información entre los actores, y permitiendo establecer las confianzas necesarias para la acción conjunta.

Por ejemplo, la presencia de dispositivos de gobernanza marca la diferencia entre una práctica que se desarrolla como renegociación constante y otra que lo hace como negociación habilitante. En establecimientos prioritarios donde el personal técnico pedagógico actuaba como mediador entre la comunidad escolar y la institución asesora, o donde se propiciaban instancias de participación y retroalimentación, las resistencias y desconfianzas disminuían. Las mesas de diálogo regionales entre trabajado-

res y empresarios agrícolas establecidas para abordar temas laborales de interés para ambas partes es otro intento de crear una estructura de gobernanza que permita superar el acuerdo de mínimos que caracteriza a ese sector. Reducir la incertidumbre, facilitar las coordinaciones, canalizar los conflictos, equilibrar las asimetrías y reforzar la legitimidad y confianza de los actores son tareas fundamentales de la orientación de un cambio.

SE PUEDE MAXIMIZAR EL EFECTO ORIENTADOR DE LOS INCENTIVOS A TRAVÉS DE SU ALINEAMIENTO

Es difícil establecer *ex ante* el efecto que tendrán los incentivos en la práctica. Éstos son leídos desde las motivaciones y expectativas de los actores, y son negociados y reinterpretados en la práctica, por lo que la decodificación de los incentivos institucionales es siempre un proceso subjetivo y a la vez práctico. Sin embargo, es posible maximizar el efecto de un sistema de incentivos reduciendo las fricciones y contradicciones entre las distintas instituciones y organizaciones que regulan un espacio de prácticas, y maximizando el alineamiento de los incentivos con las motivaciones de los actores.

Cuando se incorporan nuevos incentivos en un ámbito de práctica y éstos contradicen las motivaciones y aspiraciones de los actores, es muy probable que aumente la resistencia, generándose, por ejemplo, una renegociación constante. Algo similar sucede cuando entran en contradicción los incentivos institucionales y organizacionales de una práctica, favoreciendo el surgimiento de transgresiones pactadas. Por ejemplo, es muy probable que los vendedores de

“En América Latina conviene retener especialmente la necesidad de una relación de confianza; relación tanto más arriesgada, pero también imprescindible cuanto más incertidumbre reina. La confianza opera como un mecanismo reductor de complejidad y, por ende, como un poderoso lubricante de la cooperación. Apostar por la confianza, a pesar de los riesgos de ser defraudado, muchas veces es un cálculo racional precisamente en situaciones de confrontación [...]. Si los actores no pueden evitar una relación de dependencia mutua, sea de modo conflictivo o cooperativo, y si tal situación puede durar por tiempo indefinido, volviendo incalculables los eventuales costos y beneficios, entonces pueden surgir relaciones de cooperación incluso en un contexto de gran desconfianza.”

(Norbert Lechner (1997), Tres formas de coordinación social, *Revista de la CEPAL* 61:7-18)

(Norbert Lechner (1997), Tres formas de coordinación social, *Revista de la CEPAL* 61:7-18)

una tienda se sientan motivados a pactar con sus empleadores la transgresión de la ley de jornada laboral si existen incentivos organizacionales al aumento del tiempo de venta. Para alinear estos incentivos se requiere mayor preocupación por ajustar los niveles institucionales, organizativos y subjetivos que intervienen en la práctica.

LA ORIENTACIÓN DEL CAMBIO REQUIERE GATILLAR EN LOS ACTORES UNA MOTIVACIÓN DE LARGO PLAZO

Los casos estudiados han mostrado que la temporalidad –el sentido temporal que los actores le confieren a una práctica– es un factor clave para que las prácticas se desarrollen fluidamente, o por el contrario se traben en intereses de corto plazo. Las dos constelaciones potenciadoras del Desarrollo Humano que se han identificado a partir de los casos estudiados, la negociación habilitante y sobre todo la adaptación proyectiva, se caracterizan por actores que se coordinan en función de proyectos de largo plazo. Los actores están motivados para adaptarse al cambio porque le encuentran un sentido de futuro.

Para gatillar las motivaciones de los actores, los cambios deben ir acompañados de relatos. Los relatos son construcciones simbólicas que confieren sentido a las nuevas interacciones de una práctica, resolviendo la tensión entre el sacrificio presente y la plenitud futura que puede traer ese cambio. Así como los incentivos producen una motivación de temporalidad corta, los relatos producen motivaciones que tienden al largo plazo. Sin un relato, sin un discurso que les haga sentido a los actores a quienes se quiere invitar al cambio, difícilmente estarán dispuestos a desprenderse de su situación anterior.

PRÁCTICAS Y POLÍTICA

Entender el cambio de prácticas desde la lógica de la orientación es una invitación a considerar las propias posibilidades de transformación de las prácticas. Implica conocerlas, es decir tomar en cuenta los factores institucionales y subjetivos que las enmarcan, así como los juegos de relaciones que las caracterizan, uti-

lizando la reflexividad y los aprendizajes de los propios actores para impulsar los cambios que se requieren. Éste es el gran desafío de pensar los cambios desde una perspectiva distinta: la de las lógicas de acción.

Este desafío, que apela en primer lugar a quienes diseñan políticas públicas, pretenden un cambio organizacional o simplemente buscan una nueva forma de hacer las cosas en un ámbito específico, va, sin embargo, más allá. Es un desafío directo a la política chilena en general, es decir al modo en que se concibe y organiza la esfera pública, la relación entre individuos y sociedad. Pues el momento cualitativamente distinto por el que pasa el país, y que está en la base del protagonismo actual de las prácticas, alude a fenómenos ineludibles para la política chilena. Por una parte, la creciente complejidad de las relaciones sociales entre personas, y entre personas y organizaciones, hace inviable una política que pretenda regular la vida social de un modo directo y lineal. Por otra, la creciente individualización de las personas y la mayor conciencia de sus dignidades y derechos repercuten en que hoy existan ciudadanos mucho más exigentes y demandantes, que esperan más de las instituciones y que están menos dispuestos a recibir pasivamente cambios planificados de modo autoritario. Complejidad social e individualización hacen que hoy no sea posible pensar la política en desconexión con la sociedad, el ámbito de las relaciones y de las prácticas concretas: la lógica política debe abrirse a la lógica de la acción.

Favorecer la conexión entre prácticas y política no debe llevar a la idea poco realista de borrar sus límites y confundir sus lógicas. La política es un espacio deliberativo y conflictivo donde se enfrentan intereses antagónicos en competencia por definir las directrices generales de la vida pública de un país. Para ello, cuenta con procedimientos de toma de decisiones que no se ven afectados de manera directa por lo que sucede en prácticas específicas. En efecto, así como el Informe ha mostrado que las transformaciones institucionales no inciden de manera directa en las prácticas sino que son resignificadas en sus juegos, las prácticas tampoco pueden exportar

los nuevos modos de hacer las cosas de forma lineal a las instituciones políticas. La paradoja de la relación entre práctica y política consiste, precisamente, en que no todo lo que suceda en las prácticas cotidianas puede motivar o gatillar el interés de las instituciones políticas, sin embargo una política indiferente a lo que acontece en las prácticas cotidianas carece de la legitimidad y efectividad necesarias para generar las transformaciones buscadas y para organizar la vida pública en el sentido deseado.

La política ha intentado resolver esta paradoja con el concepto de participación. Desde el enfoque de las prácticas que este Informe propone, la participación cumple un papel fundamental porque permite precisamente conectar las instituciones y organizaciones con los aprendizajes y la reflexividad de las prácticas. Sin embargo, la palabra “participación” ha tenido un contenido difuso. Tras ella está la imagen de individuos que elevan sus demandas al sistema político por vías que no son las de la tradicional representación política. Participación se ha entendido también como el proceso a través del cual se involucra a los ciudadanos en las políticas del Estado, como puede ocurrir en una consulta ciudadana; también como la inclusión de los ciudadanos en el diseño de una acción o política pública.

Bajo todas estas definiciones la participación aparece como un momento único, vale decir, que se realiza una sola vez. Sin embargo, lo que ha mostrado este Informe es que la participación de los actores debe ocurrir a lo largo de todo el proceso de generación e implementación de un cambio, pues ellos resignifican constantemente los diseños, innovando y realizando aprendizajes. Si se asume que las prácticas son dinámicas, se entenderá que la participación ya no es sólo un “deber ser” de las políticas públicas, sino un hecho empírico que ocurre cotidianamente y que debe ser considerado y potenciado en la línea de la orientación del cambio. Esto dota de un nuevo sentido al concepto. **La participación ya no sólo implica buscar la inclusión y legitimación de los actores en un momento puntual del cambio, sino que apunta a un proceso de retroalimentación permanente**

entre los actores y las instituciones, en el que constantemente se reflexiona sobre cómo los cambios son adaptados e integrados.

Sin la participación, entendida como reflexividad constante entre práctica e institución, los procesos de cambio no serán reconocidos como legítimos, y se verán obstaculizados, trabados y desvirtuados. Sin embargo, la sola inclusión de la reflexividad de las prácticas a lo largo de los procesos de cambio no basta para asegurar la conexión de esos aprendizajes con el ámbito de la política. Los aprendizajes de los actores en sus prácticas cotidianas constituyen experiencias dispersas y demasiado particulares desde el punto de vista del sistema político, con sus luchas de interés y su orientación general a la sociedad. Las “buenas prácticas”, como se ha venido llamando a los aprendizajes e innovaciones que se dan en ámbitos específicos —una municipalidad, un sector industrial o un hospital—, requieren de organizaciones que las amplifiquen, las difundan y les otorguen la necesaria densidad política para que sean tomadas en consideración por los aparatos públicos que toman las decisiones y brindan las orientaciones colectivas.

Ese rol amplificador sólo puede asumirlo el conjunto de aparatos culturales, medios de comunicación y organizaciones colectivas de la sociedad civil que integran la esfera pública. Desde el punto de vista de este Informe, la esfera pública puede ser entendida como el conjunto de organizaciones que media entre las prácticas cotidianas y las instituciones políticas, pues es allí donde lo que ocurre en las prácticas cotidianas puede transformarse en materia de discusión pública y hacer eco en las instituciones. La esfera pública comunica y generaliza tanto las dificultades como los aprendizajes que surgen en prácticas concretas, dotándolas de interés político y transformándolas en conocimiento público. **Participación y una esfera pública fortalecida son las dos claves para ligar lo político con lo práctico, en Chile como en cualquier sociedad moderna.**

Ése es el desafío que las prácticas implican, una vez que son consideradas en toda su magnitud.

No se trata sólo de un nuevo modo de comprender y explicar la vida social. Se trata de un nuevo modo de pensar el cambio, y un nuevo modo de pensar la política. De ahí que este Informe sea una invitación a observar las prácticas de los chilenos y a una conversación abierta en torno a qué significan para el Desarrollo Humano, cómo se pueden orientar hacia mayores oportunidades y realizaciones, y cómo le hablan a ámbitos relevantes, como por ejemplo la política chilena. Es el momento de pensar en las prácticas.

EL DESAFÍO QUE PLANTEA ESTE INFORME

El recorrido realizado a lo largo de este Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2008 nos muestra que el momento actual del país es el resultado lógico de una trayectoria exitosa. Las transformaciones ocurridas en diversos ámbitos de la sociedad han otorgado un nuevo protagonismo a las prácticas sociales, lo que ha hecho más complejo, en la mayoría de los ámbitos del quehacer nacional, seguir avanzando con los antiguos modos de pensar e incentivar el cambio.

Hoy, tanto los avances como las dificultades se explican principalmente por el modo concreto en que los actores se relacionan entre sí. Por ello lo que se requiere hacia el futuro es consolidar una nueva manera de hacer las cosas. Hay que pensar

a la altura de los desafíos actuales, esto es, con visiones y propuestas que estén en concordancia con la complejidad de nuestros tiempos. De ahí la importancia de considerar las prácticas a la hora de evaluar los problemas, pero sobre todo a la hora de pensar los cambios.

Ciertamente la manera de hacer las cosas no es el único ámbito en el cual se instalan los desafíos del Desarrollo Humano. Habrá que seguir debatiendo acerca de temas como la complementariedad entre el mercado y el Estado, la desigualdad en la distribución de oportunidades —especialmente las desigualdades de género—, los principios más o menos incluyentes que estructuran nuestro sistema democrático, las restricciones y oportunidades que define nuestra inserción en el mundo globalizado o las amenazas al medio ambiente, entre otros. No obstante, es claro que en todos ellos la dimensión de las prácticas cotidianas se ha instalado como un campo crucial de desafíos.

Por ello es hora de pensar y actuar sobre las prácticas. Este Informe ha querido ofrecer una manera de hacerlo. Se cree que tanto las prácticas típicas como los juegos y otros factores que aquí se identifican serán herramientas útiles para al menos iniciar la observación de cualquier ámbito de prácticas en que se participe. Porque todos, de uno u otro modo, pueden ser parte de los cambios que el entorno requiere.

Anexos

ANEXO 1

Ficha técnica de la Encuesta de Opinión 2008

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) suscribió un contrato con la empresa Statcom Estadísticos Consultores, para que ésta llevase a cabo el diseño de una muestra y el trabajo de campo de una encuesta de opinión pública de cobertura nacional. El instrumento aplicado fue elaborado por el equipo a cargo del Informe. El trabajo de campo se realizó entre el 19 de abril y el 29 de mayo de 2008. Los cuestionarios se aplicaron mediante entrevistas cara a cara, en el domicilio de los encuestados. El PNUD supervisó externamente el desarrollo del trabajo de campo, tanto en terreno como en oficina.

CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO MUESTRAL

Universo del estudio: población de dieciocho años y más que habita en las quince regiones del país, la que alcanza a 11.751.584 personas, según las proyecciones de población del INE al 30 de junio de 2007.

Marco muestral: población de dieciocho años o más, residente en áreas urbanas o rurales de las comunas de las quince regiones de Chile, según proyecciones censales para 2007.

Tamaño muestral: 1.500 casos, lo que significó seleccionar 300 UMP, cuyo error muestral máximo es de 2,8%, considerando varianza máxima, un nivel de confianza del 95% y un efecto de diseño estimado (deff) de 1,2 (el deff representa el incremento de la varianza de la estimación basado en un diseño muestral diferente al muestreo aleatorio simple, el que corresponde al tipo de muestreo más básico, en el que se seleccionan directamente desde el universo los individuos

que serán consultados, por lo que no existen etapas en la selección).

Los tamaños de muestra de cada una de las agrupaciones de interés y el error muestral máximo se incluyen en los cuadros 1a, 1b y 1c.

CUADRO 1A

Macrozonas	n	Error muestral
Norte (I a IV)	270	6,5%
Centro (V, VI y RM)	900	3,6%
Sur (VII a XII)	330	5,9%
Total	1500	2,8%

CUADRO 1B

Ciudades	n	Error muestral
Gran Santiago urbano	580	4,5%
Regiones y resto RM urbano	720	4,0%
Total	1300	2,5%

CUADRO 1C

Zona	n	Error muestral
Urbana	1300	3,0%
Rural	200	7,6%
Total	1500	2,8%

Tipo de muestreo: el diseño muestral utilizado correspondió a uno estratificado por conglomerados en tres etapas. La estratificación estuvo dada por la región y la zona urbana-rural, usando asignación fija, con el objetivo de contar con una muestra mínima a nivel de macrozona (agrupación de regiones), cada una de ellas definida de la siguiente forma:

- Unidad de Muestreo Primaria (UMP): manzanas o entidades (según definición del INE, manzana corresponde a conglomerado de viviendas en zonas urbanas).

- Unidad de Muestreo Secundaria (UMS): hogar (según definición del INE, grupo de personas que habitan la misma vivienda y cocinan juntas).
- Unidad de Muestreo Terciaria (UMT): persona de 18 años y más.

La muestra se distribuyó finalmente en 135 comunas, con la distribución que se muestra en el Cuadro 2.

En cada región las UMP fueron escogidas en cada uno de los estratos de manera proporcional a su tamaño en términos de población (*ppt*). Esto garantiza que las UMP de mayor tamaño (las que concentran más población) tendrán mayor probabilidad de ser escogidas. La selección se realiza mediante un sistema computacional diseñado especialmente para estos efectos, lo que garantiza la aleatoriedad del proceso.

En cada UMP se escogen cinco hogares, número que se ha comprobado proporciona buenos

resultados operacionales y estadísticos. Además, en cada UMS se escoge a una persona de dieciocho años y más, mediante un procedimiento aleatorio. Para ello se realiza un empadronamiento de los hogares existentes en cada una de las UMP o entidades, seleccionándose los hogares a entrevistar en oficina mediante un procedimiento aleatorio computacional, obteniéndose un máximo de cinco hogares. Finalmente, en cada hogar se selecciona al individuo a entrevistar mediante una tabla de Kish.

Se estableció un procedimiento de reemplazo en caso de rechazo o imposibilidad de entrevista, a través de la selección de nuevos hogares, con la misma metodología considerada para los hogares originales.

Finalmente se aplicó un factor de ponderación por región, zona urbana/rural, sexo y grupo etario para corregir eventuales desviaciones respecto de datos paramétricos poblacionales y para restaurar la distribución original.

CUADRO 2

Región	Zona (U/R)		Total	Urbana		Rural		Total	
	Urbana	Rural		UMP	UMS/UMT	UMP	UMS/UMT	UMP	UMS/UMT
Tarapacá (I y XV)	307.008	26.171	333.179	12	60	1	5	13	65
Antofagasta	371.147	11.276	382.423	15	75	0	0	15	75
Atacama	168.940	18.169	187.109	7	35	1	5	8	40
Coquimbo	380.823	98.576	479.399	16	80	2	10	18	90
Sub-total norte	1.227.918	154.192	1.382.110	50	250	4	20	54	270
Valparaíso	1.127.745	101.254	1.228.999	31	155	3	15	34	170
O'Higgins	425.226	176.446	601.672	12	60	4	20	16	80
Metropolitana sólo Gran Santiago	4.229.927	16.917	4.246.844	116	580	0	0	116	580
Metropolitana excluye Gran Santiago	398.682	131.173	529.855	11	55	3	15	14	70
Sub-total centro	6.181.580	425.790	6.607.370	170	850	10	50	180	900
Maule	460.794	230.992	691.786	7	35	6	30	13	65
Bío-Bío	1.167.738	240.865	1.408.603	17	85	6	30	23	115
Araucanía	443.971	210.332	654.303	6	30	6	30	12	60
Los Lagos (X y XIV)	567.671	256.639	824.310	8	40	7	35	15	75
Aysén	56.422	12.666	69.088	1	5	1	5	2	10
Magallanes	104.467	9.547	114.014	1	5	0	0	1	5
Sub-total sur	2.801.063	961.041	3.762.104	40	200	26	130	66	330
Total	10.210.561	1.541.023	11.751.584	260	1.300	40	200	300	1.500

ANEXO 2

Encuesta Desarrollo Humano, PNUD 2008. Estadísticas univariadas

Sobre habitantes de las quince regiones de Chile, de 18 años o más

1.500 entrevistados

19 de abril y el 29 de mayo de 2008

La base de datos puede ser solicitada al equipo de Desarrollo Humano para fines de investigación académica.

A. Edad (porcentaje)

18-24	25-34	35-44	45-54	55 y más
15,3	20,3	21,0	17,3	26,1

B. Sexo (porcentaje)

Hombres	Mujeres
48,5	51,5

C. Nivel socioeconómico (según ESOMAR) (porcentaje)

Alto	Medio	Bajo
7,6	44,2	48,2

3. ¿Cuál es el nivel de educación que usted alcanzó? Si esta estudiando, ¿qué nivel de educación cursa actualmente? (porcentaje)

Educación básica incompleta o inferior	18,7
Básica completa	14,4
Media incompleta	12,5
Media completa	26,7
Instituto profesional o centro de formación técnica incompleta	2,1
Instituto profesional o centro de formación técnica completa	7,8
Universitaria incompleta	8,3
Universitaria completa	8,2
Posgrado (máster, doctorado o equivalente)	0,9
NR	0,4

4. ¿Participa usted activamente en alguna organización, tales como: club deportivo, grupo religioso, junta de vecinos, grupo de música o cultural, etc.? (porcentaje)

Sí, participa en una organización	29,7
No participa	70,0
NS-NR	0,3

5. En Chile y en el mundo ocurren permanentemente hechos que pueden afectar de alguna forma su vida. ¿Cuán informado se siente usted. en relación con estos hechos? (porcentaje)

Muy informado	22,9
Algo informado	45,7
Poco informado	24,8
Nada informado	6,5
NS-NR	0,1

6. ¿Qué tan informado se siente usted sobre...? (porcentaje)

	a. Los derechos del consumidor	b. Los derechos laborales	c. Los derechos en seguridad social	d. Los derechos en salud
Muy informado	16,0	22,0	20,5	21,8
Algo informado	37,5	32,5	30,8	38,3
Poco informado	31,0	29,5	30,1	27,5
Nada informado	15,2	15,8	18,5	12,4
NS-NR	0,3	0,3	0,1	0,0

7. ¿En qué medida siente usted que entiende...? (porcentaje)

	a. Las noticias políticas	b. Las noticias económicas	c. Los diagnósticos médicos
Los entiende bien	26,7	25,3	33,4
Los entiende medianamente	32,5	34,7	34,0
Los entiende poco	24,6	26,8	22,8
No los entiende	15,2	12,9	9,4
NS-NR	1,0	0,3	0,4

8. ¿Cuán probable es que el ingreso total de su familia les permita a ustedes hacer realidad los proyectos que se han planteado? (porcentaje)

Muy probable	13,0
Algo probable	33,0
Poco probable	32,9
Nada probable	20,7
NS-NR	0,4

9. Pensando en que hoy en día la educación es muy importante, ¿siente que el nivel y tipo de estudio que usted tiene le permiten elegir libremente lo que quiere hacer? (porcentaje)

Mucho	18,2
Algo	27,9
Poco	27,3
Nada	26,0
NS-NR	0,6

10. Si usted se planteara realizar un proyecto importante, ¿cuán probable sería para usted...? (porcentaje)

	Muy probable	Algo probable	Poco probable	Nada probable	NS-NR
a. Obtener un crédito en alguna institución financiera	20,3	21,2	26,0	32,1	0,4
b. Encontrar alguna persona fuera de su hogar que le aconsejara u orientara	24,2	26,1	26,6	21,7	1,4
c. Encontrar alguna persona fuera de su hogar que le prestara dinero	14,0	20,0	25,5	39,9	0,6

11. Piense en la necesidad de requerir una atención médica por una enfermedad catastrófica o crónica grave... (porcentaje)

	Absoluta confianza	Bastante confianza	Poca confianza	Ninguna confianza	NS-NR
a. ¿Cuánta confianza tiene usted en que recibirá la atención médica oportunamente?	16,8	28,0	39,7	15,1	0,4
b. ¿Cuánta confianza tiene en que usted o su familia serán capaces de pagar los costos no cubiertos por su sistema de salud?	13,9	24,4	34,2	26,5	1,0

12. Generalmente las personas como usted... (porcentaje)

Se ponen metas para el futuro	51,2
Viven el presente, tomando las cosas como vienen	47,8
NS-NR	1,0

13. ¿Cuán probable cree que usted, o alguien de su hogar, pueda ser víctima de alguno de los siguientes hechos delictuales: un robo o intento de robo en la calle, automóvil, locomoción o lugar público? (porcentaje)

Muy probable	46,8
Algo probable	31,0
Poco probable	13,5
Nada probable	8,4
NS-NR	0,3

14. ¿Cuán probable cree que usted, o alguien de su hogar, pueda ser víctima de alguno de los siguientes hechos delictuales: un robo o intento de robo al interior de su hogar? (porcentaje)

Muy probable	34,4
Algo probable	32,3
Poco probable	20,3
Nada probable	12,8
NS-NR	0,2

15. Con respecto al tema de la amistad, usted diría que... (porcentaje)

Tiene muchos amigos	21,4
Tiene pocos amigos	45,0
No tiene amigos, sólo conocidos	33,5
NS-NR	0,1

16. En el último mes, ¿cuántas veces ha sido invitado a la casa de amigos o invitado a salir? (porcentaje)

Más de una vez por semana	13,1
Dos o tres veces al mes	28,9
Sólo una vez	22,5
Nunca	34,5
NS-NR	1,0

17. Cuando usted piensa que está en lo correcto, ¿está dispuesto a ir en contra de lo que piensan...? (porcentaje)

	Siempre	Casi siempre	Algunas veces	Nunca	NS-NR
a. Padres	35,0	12,9	25,7	25,4	1,0
b. La iglesia	28,2	9,9	22,6	37,1	2,2
c. Su pareja	33,0	13,9	29,0	23,7	0,4
d. Su jefe	31,2	15,2	31,0	21,2	1,4

18. Usted diría que en general... (porcentaje)

Se puede confiar en las personas	No se puede confiar en las personas	NS-NR
28,5	69,8	1,7

19. Mirando el rumbo que ha tomado su vida, usted cree que ese rumbo ha sido principalmente el resultado de... (porcentaje)

Sus decisiones personales	48,3
Las circunstancias que le ha tocado vivir	50,8
NS-NR	0,9

20. ¿Cómo le gustaría ser recordado? (porcentaje)

Como alguien que se entregó a los demás y fue querido por los demás	22,4
Como alguien que salió adelante contra viento y marea	30,3
Como alguien que fue fiel a sus sueños y vivió de acuerdo a lo que se propuso	22,5
Como alguien que siempre supo cumplir con su deber	21,9
NS-NR	2,9

21. Pensando en el desarrollo económico de Chile, usted se siente... (porcentaje)

Ganador	Perdedor	NS-NR
45,7	41,8	12,5

22. En todas las sociedades se producen conflictos. Cuando éstos se producen, ¿qué debiera hacerse? (porcentaje)

Dejar que se muestren los conflictos para que aparezcan los problemas	37,2
Tratar de evitar los conflictos para que las cosas no pasen a mayores	61,5
NS-NR	1,3

23. Durante el último tiempo, Chile ha sido escenario de diversas manifestaciones públicas (de estudiantes, trabajadores, etc.). Con respecto a esto, ¿cuál de estas frases lo identifica mejor? (porcentaje)

No vale la pena reunirse y manifestarse, el rumbo de las cosas no se puede cambiar	32,4
Vale la pena reunirse y manifestarse, se puede cambiar el rumbo de las cosas	66,3
NS-NR	1,3

24. ¿Cuál de las siguientes frases representa mejor su opinión? (porcentaje)

Prefiero vivir en una sociedad ordenada, aunque se limiten algunas libertades	54,7
Prefiero vivir en una sociedad donde se respeten todas las libertad, aunque haya un poco de desorden	43,7
NS-NR	1,6

25. ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación?: “Si en mi casa las cosas andan bien, la situación del país es poco importante para mí”. (porcentaje)

De acuerdo	En desacuerdo	NS-NR
33,4	64,6	2,0

26. ¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo? (porcentaje)

La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	48,8
En algunas circunstancias es mejor un gobierno autoritario que uno democrático	19,0
A la gente como uno le da lo mismo un gobierno democrático que uno autoritario	29,1
NS-NR	3,1

27. En general, ¿cuán satisfecho o insatisfecho está usted con la situación del país? (porcentaje)

Muy satisfecho	Algo satisfecho	Poco satisfecho	Nada satisfecho	NS-NR
5,9	39,6	37,9	16,3	0,3

28. En general, cree usted que en los próximos 5 años la situación del país... (porcentaje)

Va a mejorar	Va a seguir igual	Va a empeorar	NS-NR
27,0	49,1	20,8	3,1

29. En Chile han ocurrido diversos cambios en los últimos años. Con respecto a esto, ¿usted cree que hoy hay mayores, menores o las mismas oportunidades en el país para...? (porcentaje)

	Hay mayores oportunidades	Hay menores oportunidades	Hay las mismas oportunidades	NS-NR
a. Lograr una buena calidad de vida	48,1	26,7	25,0	0,2
b. Expresar lo que se piensa	57,4	18,7	23,6	0,3
c. Elegir libremente lo que se quiere ser	54,4	19,7	25,6	0,3
d. Realizar proyectos personales	50,3	25,4	23,2	1,1
e. Lograr el nivel educacional al que se aspira	55,8	23,1	20,5	0,6

30. Con respecto a la situación actual del país, ¿cuán de acuerdo está usted con la siguiente frase?: “Hoy estamos aprovechando bien las nuevas oportunidades que existen para que Chile progrese y se desarrolle”. (porcentaje)

Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	NS-NR
7,9	48,0	33,0	5,7	5,4

31. Y pensando en mejorar la calidad de vida de la gente, ¿cuál diría usted que es el principal problema en Chile para lograrlo? (porcentaje)

Que faltan buenas ideas	23,8
Que aunque hay buenas ideas, no sabemos llevarlas a la práctica	73,5
NS-NR	2,7

32. Durante los últimos años, muchos servicios han tenido cambios en Chile. Con respecto a los siguientes, ¿cómo diría que funcionan: muy bien, bien, mal o muy mal? (porcentaje)

	Muy bien	Bien	Mal	Muy mal	NS-NR
a. Hospitales o consultorios públicos	4,0	34,0	44,5	15,8	1,7
b. Clínicas o consultas médicas privadas	22,8	54,7	7,4	1,5	13,6
c. Colegios particulares pagados	20,5	55,9	8,5	0,9	14,2
d. Colegios municipales	3,8	41,1	37,1	11,2	6,8

33. En los últimos 12 meses, ¿ha ido o llamado a alguna institución pública (municipalidad, Registro Civil, Servicio de Impuestos Internos, Serviu, etc.) para...? (porcentaje)

	Sí	No	NS-NR
a. Hacer algún trámite o pago	47,3	52,6	0,1
b. Pedir información	34,5	65,3	0,2
c. Hacer un reclamo	14,3	85,5	0,2
d. Solicitar algún servicio	31,9	68,0	0,1

34. Ahora me gustaría saber si en su última visita o llamada usted... (sólo para aquellos que respondieron sí en pregunta 33) (porcentaje)

	Sí	No	NS-NR
a. Tuvo que esperar demasiado para ser atendido	52,8	47,2	0,0
b. Fueron poco corteses en el trato	37,3	62,4	0,3
c. Lo hicieron realizar trámites innecesarios	29,5	70,1	0,4
d. Le fue difícil obtener la información que necesitaba	32,8	67,2	0,0
e. Le costó conseguir lo que quería	39,6	60,4	0,0

35. ¿Y qué hizo cuando le ocurrieron estas situaciones que acaba de mencionar? Diga todas las alternativas que correspondan. (sólo para aquellos que respondieron sí en pregunta 35) (porcentaje)

	Sí	No	NS-NR
a. Le reclamó al funcionario	37,0	63,0	0,0
b. Mandó una carta o mail de reclamo	10,0	90,0	0,0
c. Pidió hablar con el encargado	24,1	75,8	0,1
d. Acudió a la oficina de reclamos o a alguna instancia externa (superintendencia, oficina de reclamos, etc.) para que lo ayudaran a resolver su problema	12,2	87,8	0,0

36. En los últimos 12 meses, ¿ha ido o llamado a algún servicio privado (empresa de telefonía, centro de salud, empresa de electricidad, de TV cable, banco, etc.) para...? (porcentaje)

	Sí	No	NS-NR
a. Hacer algún trámite o pago	69,0	31,0	0,0
b. Pedir información	31,6	68,4	0,0
c. Hacer un reclamo	18,1	81,9	0,0
d. Solicitar algún servicio	26,2	73,6	0,2

37. Ahora me gustaría saber si en su última visita o llamada usted... (sólo para aquellos que respondieron sí en pregunta 36) (porcentaje)

	Sí	No	NS-NR
a. Tuvo que esperar demasiado para ser atendido	30,5	69,5	0,0
b. Fueron poco corteses en el trato	20,5	79,4	0,1
c. Lo hicieron realizar trámites innecesarios	16,1	83,4	0,5
d. Le fue difícil obtener la información que necesitaba	17,2	82,6	0,2
e. Le costó conseguir lo que quería	21,7	77,9	0,4

38. ¿Conoce a alguien que durante el último tiempo haya utilizado un contacto o pituto para conseguir algo o realizar algún trámite más rápidamente? (porcentaje)

Sí	No	NS-NR
30,6	67,4	2,0

39. ¿Y eso ocurrió en un servicio público o privado? (sólo para aquellos que respondieron sí en pregunta 38)

Público	Privado	Ambos	NS-NR
57,1	21,2	21,0	0,7

40. En el último tiempo, ¿ha comprado un producto y le ha salido fallado, o en una cuenta le han realizado un cobro injusto? (sólo para aquellos que respondieron No o NS-NR en pregunta 38) (porcentaje)

Sí	No	NS-NR
26,9	72,5	0,6

41. ¿Y qué ha hecho usted cuando ha comprado un producto y le ha salido fallado, o cuando en una cuenta le han realizado un cobro injusto? Diga todas las que correspondan. (sólo para aquellos que respondieron sí en pregunta 40) (porcentaje)

	Sí	No	NS-NR
a. Le ha pedido al vendedor o cajero que le cambien el producto o que le corrijan la cuenta	81,1	18,9	0,0
b. Ha mandado una carta o mail de reclamo	22,0	78,0	0,0
c. Ha pedido hablar con el encargado	58,8	41,2	0,0
d. Ha dejado de comprar en ese lugar, ha cortado ese servicio o se ha cambiado de empresa	36,5	63,5	0,0
e. Le ha recomendado a otra gente no comprar en ese lugar o no contratar esa empresa de servicios	30,4	69,6	0,0
f. Ha acudido a alguna instancia externa a la empresa para que lo ayuden a resolver su problema (abogados, SERNAC, etc.)	15,3	84,6	0,1

42. ¿Qué es lo que usted generalmente hace cuando alguien se cuele en una fila de espera en la que usted también se encuentra? (porcentaje)

No hace nada	Reclama	Intenta hacerlo también	Nunca le ha pasado	NS-NR
25,9	64,0	2,0	7,6	0,5

43. Cuando usted acude o llama a un servicio público o privado, ¿cuál de las siguientes afirmaciones representa mejor lo que usted hace? (porcentaje)

En general pregunta hasta aclarar todas las dudas que tiene	71,1
En general no pregunta mucho aunque se quede con dudas	28,1
NS-NR	0,8

44. ¿Ha tenido usted participación activa en...? (porcentaje)

	Sí	No	NS-NR
a. Firmar una carta o petición de reclamo para alguna autoridad pública o empresa	10,1	89,6	0,3
b. Participar de algún tipo de acto público para reclamar por algún problema	8,2	91,6	0,2

45. ¿Cuál es su sistema de salud? (porcentaje)

Sistema público (FONASA)	82,1
Sistema privado (ISAPRE)	13,6
Otro sistema (por ejemplo, CAPREDENA, DIPRECA, etc.)	2,2
No tiene	2,1
NS-NR	0,0

46. Cuando usted necesita atención médica de rutina, usted asiste con mayor frecuencia a... (porcentaje)

Hospitales	Consultorios públicos	Clínicas privadas	Consultas médicas privadas	Otro	NS-NR	Ninguno
24,3	46,6	11,7	16,4	0,5	0,3	0,2

47. A. Considerando las últimas veces que recibió atención médica en ese lugar (el que nombró en P46), ¿quedó conforme con los siguientes aspectos? (porcentaje)

B. ¿Y cómo reaccionó cuando no quedó conforme? (sólo para aquellos que respondieron no en 47.A.) (porcentaje)

	47. A. ¿Quedó conforme?			47. B. ¿Y cómo reaccionó cuando no quedó conforme? (Marcar todas las que corresponden)				
	Sí	No	NS-NR	Reclamó	Decidió no volver a atenderse en ese lugar	Se fue	No hizo nada	NS-NR
a. El tiempo de espera	64,4	35,0	0,6	27,3	2,4	9,9	60,1	0,3
b. El trato que recibió por parte de los funcionarios	79,9	19,5	0,6	28,2	6,1	12,2	52,5	1,0
c. El trato que recibió por parte de las enfermeras	83,6	14,3	1,1	23,3	5,5	14,9	54,9	1,4
d. El trato que recibió por parte del médico	86,0	13,4	0,6	19,7	8,1	12,8	58,7	0,7

48.A. ¿Con qué frecuencia usted...? (porcentaje)

B. ¿Y esto lo realiza “sólo cuando tiene una enfermedad (ocasional o crónica)” o “no sólo cuando está enfermo, también lo hace para prevenir una enfermedad”? (porcentaje)

	48. A. ¿Con qué frecuencia usted ...?				48. B. ¿Y esto lo realiza “sólo cuando tiene una enfermedad (ocasional o crónica)” o “no sólo cuando está enfermo, también lo hace para prevenir una enfermedad”?		
	Frecuentemente	A veces	Casi nunca	NS-NR	Sólo cuando tiene una enfermedad (ocasional o crónica)	No sólo cuando está enfermo, también lo hace para prevenir una enfermedad	NS-NR
a. Va al médico	23,5	33,5	43,0	0,0	80,1	19,8	0,1
b. Toma remedios	26,5	26,2	47,3	0,0	80,3	19,6	0,1
c. Se hace exámenes	19,3	30,4	50,3	0,0	78,7	21,2	0,1
d. Come sano	49,2	32,7	18,1	0,0	47,3	52,6	0,1

49. Considerando su experiencia con médicos, ¿qué afirmación representa mejor lo que usted piensa? (porcentaje)

Generalmente durante la consulta se toman el tiempo necesario para darle una atención adecuada	57,7
Generalmente tratan que la consulta dure lo menos posible	42,1
NS-NR	0,2

50. Cuando un médico le indica un tratamiento, ¿qué diría usted que generalmente le pasa? (porcentaje)

Generalmente queda con muchas dudas	23,7
Generalmente le pregunta al médico hasta aclarar todas las dudas	74,7
NS-NR	1,6

51. ¿Usted o algún cercano se ha atendido por el plan AUGE? (porcentaje)

Sí	No	NS-NR
38,7	58,3	3,0

52. ¿Usted cree que con el plan AUGE han aumentado sus derechos en salud? (porcentaje)

Sí	No	NS-NR
53,6	27,8	18,6

53. Señale el aspecto más importante que usted cree se debería cambiar para que los chilenos tuvieran acceso a una mejor salud. (porcentaje)

La atención entregada por funcionarios y enfermeras	10,9
La preocupación de la gente por informarse sobre sus derechos en salud	21,0
Las políticas de salud del gobierno	28,4
La manera como los médicos atienden a sus pacientes	11,6
La forma como funcionan y están organizados los hospitales, consultorios, etc.	25,7
NS-NR	2,4

54. ¿Usted es o ha sido padre o apoderado de algún estudiante de enseñanza básica o media durante los últimos 10 años? (porcentaje)

Sí	No	NS-NR
49,1	50,7	0,2

55. ¿A qué tipo de establecimiento educacional asiste o asistió el estudiante del cual usted es o fue apoderado? (Si es o fue apoderado de más de un estudiante, por favor refiérase al menor de éstos, y si el estudiante fue a más de un establecimiento, por favor refiérase al último en el que estuvo matriculado) (sólo para aquellos que respondieron sí en pregunta 54) (porcentaje)

Particular pagado	9,1
Particular subvencionado con cobro mensual	31,1
Particular subvencionado gratuito	9,2
Municipal	50,5
NS-NR	0,1

56. En general, considerando su experiencia como apoderado ¿cómo definiría usted la disposición del establecimiento educacional para solucionar sus problemas? (sólo para aquellos que respondieron sí en pregunta 54) (porcentaje)

Hay o había buena disposición por parte del establecimiento para solucionar sus problemas	65,7
No siempre existe o existía disposición por parte del establecimiento para solucionar sus problemas	30,6
NS-NR	3,7

57. Si en el establecimiento educacional de su pupilo quisieran realizar un cambio importante para mejorar el sistema de enseñanza, ¿usted sacrificaría parte de su tiempo libre por involucrarse activamente en ese proceso? (sólo para aquellos que respondieron sí en pregunta 54) (porcentaje)

Sí	No	NS-NR
70,1	21,3	8,6

58. Si el establecimiento educacional de su pupilo baja sus puntajes en las pruebas de medición de calidad (como SIMCE, PSU, etc.), ¿qué hace usted? (sólo para aquellos que respondieron sí en pregunta 54) (porcentaje)

Se acerca al establecimiento a informarse sobre las medidas que serán tomadas	58,4
Cambia a su pupilo de establecimiento	12,0
No hace nada	25,4
NS-NR	4,2

59. ¿Cuál de las siguientes afirmaciones representa mejor su opinión con respecto a la calidad de la educación en Chile? (porcentaje)

La calidad de la educación en Chile ha mejorado mucho durante los últimos años	43,1
La calidad de la educación en Chile ha empeorado durante los últimos años	19,9
Pese a todos los cambios, la calidad de la educación en Chile sigue igual	35,3
NS-NR	1,7

60. Con respecto a la manera como los profesores enseñan, usted cree que durante los últimos años... (porcentaje)

Ha mejorado, hoy se hacen mejores clases	48,0
Ha empeorado, hoy se hacen peores clases	19,4
No ha cambiado	29,2
NS-NR	3,4

61. Señale el aspecto más importante que usted cree se debería cambiar para que la educación en Chile mejore. (porcentaje)

La conducta de los alumnos	30,7
La forma de enseñar de los profesores	17,8
El compromiso de los apoderados	11,7
Las políticas educacionales del gobierno	31,3
El compromiso de los directores y sostenedores	6,6
NS-NR	1,9

62. De la siguiente lista, ¿me podría indicar cuáles son las dos peores maneras de hacer las cosas de los chilenos? Dos respuestas. (Los porcentajes corresponden a la suma de las dos respuestas agregadas) (porcentaje)

Nos cuesta decirnos las cosas a la cara	17,2
Nos pasamos mucho a llevar	11,4
Hacemos las cosas al lote	15,6
Hacemos siempre las cosas a última hora	25,9
Llegamos siempre atrasados	11,9
Aparentamos lo que no somos	12,3
Tomamos decisiones sin consultarles a los demás	5,0
NS-NR	0,7

63. Ahora, de la siguiente lista, ¿me podría indicar cuáles son las dos mejores maneras de hacer las cosas de los chilenos? Dos respuestas. (Los porcentajes corresponden a la suma de las dos respuestas agregadas) (porcentaje)

Seguimos las reglas al pie de la letra	4,0
Hacemos las cosas de modo ordenado	5,7
Luchamos duro por conseguir lo que queremos	24,9
Tratamos bien a los amigos	11,3
Nos organizamos cuando alguien necesita ayuda	25,1
Nos las ingeniamos para salir siempre adelante	21,1
Cumplimos con nuestros compromisos	6,0
NS-NR	1,9

64. Y usted, ¿cómo hace las cosas? Escoja una alternativa para cada par. (porcentaje)

a.	Le cuesta llegar a la hora	25,1	Generalmente es puntual	74,9
b.	Siempre dice las cosas que piensa	61,9	Generalmente se guarda las cosas que quiere decir	38,1
c.	Tiende a hacer las cosas a última hora	27,7	Tiende a hacerlas con tiempo	72,3

65. Y usted, en general... (porcentaje)

a.	Prefiere mantener las cosas que funcionan aunque no sean perfectas	55,9	Se arriesga a cambiar las cosas aunque no sepa cómo van a resultar	44,1
b.	Para lograr mejores resultados, a veces no sigue las reglas al pie de la letra	54,2	Sigue siempre las reglas al pie de la letra, independientemente de los resultados	45,8
c.	Siempre hace valer sus derechos aunque tenga que pelear por eso	53,5	A veces prefiere ceder con tal de no pasar malos ratos	46,5
d.	Al tomar una decisión, en general prefiere que se les pregunte a todos aunque sea más lento	69,8	A veces prefiere que las decisiones se tomen rápido aunque decida sólo uno	30,2

66. Pensando en la forma como se trabaja en Chile, ¿con qué frecuencia cree usted que ocurren las siguientes situaciones? (porcentaje)

	Siempre	Casi siempre	A veces	Casi nunca	NS-NR
a. Que en los lugares de trabajo se respetan las leyes laborales	7,1	23,2	38,0	30,1	1,6
b. Que la gente saca mucho la vuelta en el trabajo	23,7	32,5	33,0	9,3	1,5
c. Que las empresas se preocupan por el bienestar de sus trabajadores	4,2	17,8	44,0	32,5	1,5

67. ¿Cuál de las siguientes alternativas representa mejor la actividad en la que usted ocupa la mayor parte de su tiempo? (porcentaje)

Estudia	6,8
Estudia y trabaja	3,6
Trabaja de manera permanente	40,0
Dueño/a de casa	22,9
Jubilado/a o rentista	12,5
Cesante y busca trabajo	6,6
Hace trabajos esporádicos, ocasionales o de temporada	7,2
Otro	0,4
NS-NR	0,0

68. Si hoy quisiera encontrar un trabajo aceptable para usted, ¿cuán difícil cree que le resultaría? (sólo para aquellos que respondieron no trabajar en pregunta 67) (porcentaje)

Muy difícil	36,0
Difícil	42,7
Fácil	16,7
Muy fácil	1,2
NS-NR	3,4

Nota: Preguntas 69 a 96 fueron respondidas por aquellos que respondieron trabajar de alguna manera en pregunta 67.

69. ¿Cuántos trabajos remunerados tiene? (porcentaje)

Sólo uno	92,1
Dos o más	7,8
NS-NR	0,1

70. Pensando en su actual trabajo, ¿cuánta confianza tiene usted en que no lo perderá en los próximos 12 meses? (porcentaje)

Mucha confianza	38,5
Algo de confianza	22,7
Poca confianza	24,1
Nada de confianza	13,1
NS-NR	1,6

71. Si usted perdiera o dejara su actual fuente de trabajo, ¿cuán difícil cree usted que le resultaría encontrar una nueva fuente aceptable para usted? (porcentaje)

Muy difícil	19,7
Difícil	43,3
Fácil	30,4
Muy fácil	3,1
NS-NR	3,5

72. De acuerdo a las siguientes alternativas, en su ocupación usted es... (porcentaje)

Patrón o empleador (tiene empleados y no tiene jefes)	3,1
Trabajador por cuenta propia (no tiene jefes ni empleados)	15,5
Empleado u obrero del sector público (gob. central o municipal)	12,5
Empleado u obrero del sector privado	64,6
Servicio doméstico	3,9
Familiar no remunerado	0,0
FF. AA. y del Orden	0,4

73. ¿Usted se encuentra afiliado al sindicato de su empresa o lugar de trabajo? (sólo para aquellos que respondieron ser empleado del sector público o privado en pregunta 72) (porcentaje)

Sí	18,9
No, no me interesa	19,7
No, no hay sindicato	55,5
No, al empleador no le gusta	3,5
NS-NR	2,4

74. ¿En su empresa hay negociación colectiva? (sólo para aquellos que respondieron ser empleado del sector público o privado en pregunta 72) (porcentaje)

Sí	29,9
No	62,7
NS-NR	7,4

75. En este trabajo, ¿tiene contrato de trabajo? (no respondieron esta pregunta aquellos que no tienen patrón o empleador, pregunta 72) (porcentaje)

Sí	76,7
No tiene	23,3
NS-NR	0,0

76. En su trabajo actual, ¿ha renegociado sus condiciones laborales con su empleador durante el período de vigencia de su contrato? (sólo para aquellos que respondieron sí en pregunta 75) (porcentaje)

Sí, por medio de su sindicato	17,7
Sí, lo ha hecho solo	17,4
Ambas	2,0
No	65,8
NS-NR	1,1

77. ¿Por qué renegoció sus condiciones laborales? Se marcan todas las que alternativas que apliquen (sólo para aquellos que respondieron sí o ambas en pregunta 76) (porcentaje)

	Sí	No
a. Para cambiar su jornada de trabajo	14,0	86,0
b. Para obtener un aumento de sueldo	78,6	21,4
c. Para obtener otros beneficios (vacaciones, sala cuna, colación, etc.)	15,2	84,8
d. Otra, especifique:	4,0	96,0

78. Cuando su jefe o algún superior le da una instrucción y usted tiene dudas sobre cómo hacer lo que le están pidiendo, ¿cuál de las siguientes afirmaciones representa mejor lo que usted hace? (porcentaje)

Le pregunta al jefe o a su superior hasta aclarar todas las dudas que tiene	81,9
En general, prefiere no preguntarle mucho y trata de arreglárselas de otra manera	17,5
NS-NR	0,6

79. ¿Cuántas personas trabajan en total en su empresa o lugar de trabajo, contándolo/a a usted? (porcentaje)

Una	16,1
2 a 5	15,2
6 a 9	8,6
10 a 49	20,5
50 a 199	16,1
200 y más	21,1
NS-NR	2,4

80. ¿Qué tan satisfecho se siente con los siguientes aspectos de su trabajo? (porcentaje)

	Muy satisfecho	Algo satisfecho	Poco satisfecho	Nada satisfecho	NS-NR
a. Su relación con su o sus jefes	50,9	34,2	11,3	3,6	0,0
b. Su relación con sus compañeros de trabajo	62,4	27,2	9,2	0,9	0,3
c. Las posibilidades de desarrollarse y perfeccionarse	35,2	26,7	22,6	15,1	0,4
d. La capacitación que ha recibido	38,0	21,9	21,8	18,2	0,1
e. La estabilidad que le entrega su actual trabajo	39,3	30,4	20,1	9,9	0,3

81. Cuando usted está en el trabajo, ¿se ocupa de las tareas domésticas y familiares? (porcentaje)

Siempre	30,3
Casi siempre	12,4
A veces	20,8
Nunca o casi nunca	36,4
NS-NR	0,0

82. Considerando las características de su lugar de trabajo y las labores que usted ahí realiza, ¿usted diría que su sueldo o pago es justo? (porcentaje)

Sí	47,6
No	50,5
NS-NR	1,9

83. En su lugar de trabajo, ¿diría usted que muchas cosas se mueven por pitutos o contactos, como por ejemplo a quién ascienden, a quién le pagan más, etc.? (porcentaje)

Sí, frecuentemente	30,1
Sí, a veces	36,6
No, nunca	27,6
NS-NR	5,7

84. Su jornada de trabajo normal en su ocupación principal es de... (porcentaje)

Una jornada completa	82,1
Jornada parcial (media jornada o trabajo por horas)	17,9
NS-NR	0,0

85. Considerando todos los trabajos que realiza, ¿cuántos días a la semana trabaja? (porcentaje)

Uno	1,0
Dos	2,4
Tres	3,3
Cuatro	3,2
Cinco	40,3
Seis	39,9
Siete	9,7
NS-NR	0,2

86. Pensando en un día de trabajo normal, y considerando todos los trabajos que realiza, usted... (porcentaje)

	Entre 1 y 5	Entre 6 y 10	Entre 11 y 15	Entre 16 y 20	Entre 21 y 24	NS-NR
a. ¿A qué hora llega al trabajo?	1,6	83,1	6,6	3,7	1,6	3,4
b. ¿A qué hora se va del trabajo?	3,8	7,2	7,5	67,5	10,6	3,4

87. ¿Con qué frecuencia le toca trabajar durante los fines de semana? Por favor, considere todos los trabajos que realiza. (porcentaje)

Todos los fines de semana	20,0
Algunos fines de semana al mes	33,9
Algunos fines de semana al año	11,1
Nunca o casi nunca	34,7
NS-NR	0,3

88. ¿Estaría dispuesto a aceptar otro empleo con el fin de aumentar sus ingresos aunque eso le signifique disponer de menos tiempo libre (tiempo para descansar, para estar con su familia, etc.)? (porcentaje)

Sí	53,9
No	43,5
NS-NR	2,6

89. ¿A cuáles de las siguientes situaciones se ha visto usted enfrentado en su actual trabajo? (porcentaje)

	Sí	No	NS-NR
a. A llevarse trabajo para la casa	17,4	82,6	0,0
b. A trabajar horas extra (quedarse en su lugar de trabajo más allá de su horario)	57,7	42,2	0,1

90. ¿Con qué frecuencia le toca hacer horas extra? (porcentaje)

Todas las semanas	21,5
Algunas veces al mes	43,3
Algunas veces al año	13,5
Casi nunca	21,7
NS-NR	0,0

91. Y cuando hace horas extra, ¿se las pagan?

Siempre	65,1
Casi siempre	8,4
A veces	9,3
Nunca o casi nunca	16,7
NS-NR	0,5

92. Cuando trabaja horas extra, en general, ¿a qué se debe? (porcentaje)

Se ofrece voluntariamente para aumentar sus ingresos	25,1
Su empleador o jefe se lo exige y lo sanciona si usted no lo hace	13,2
Su empleador o jefe se lo pide, pero no lo sanciona si usted no lo hace	36,3
No se lo piden pero debe hacerlo para poder cumplir con sus tareas	22,9
Otro	2,5
NS-NR	0,0

93. Si su jefe le pidiera trabajar horas extra y usted tuviera que hacer otras cosas en ese horario, ¿qué haría? (porcentaje)

Las haría siempre y cuando pudieran llegar a un buen acuerdo (económico, de horario, etc.)	45,6
Cumpliría con lo que le está solicitando su empleador y dejaría de lado las otras cosas	29,5
No las haría	22,4
NS-NR	2,5

94. En su actual lugar de trabajo, a usted... (porcentaje)

	Siempre	Casi siempre	A veces	Nunca o casi nunca	NS-NR
a. Lo felicitan cuando hace bien su trabajo	28,3	15,8	27,8	28,0	0,1
b. Lo bonifican económicamente cuando cumple con ciertas metas asignadas	17,4	14,3	19,1	49,1	0,1
c. Cuando a la empresa le va bien, lo bonifican	14,9	8,8	19,9	56,4	0,0
d. Lo sancionan si no cumple con ciertas exigencias	15,5	8,5	25,4	49,9	0,7
e. Se espera que usted aporte con sus ideas	31,4	14,0	23,9	29,7	1,0

95. ¿A cuáles de las siguientes situaciones se expone usted en su actual lugar de trabajo si su jefe no queda conforme con algún aspecto de su desempeño? (porcentaje)

	Sí	No	NS-NR
a. A que lo hagan sentir un mal trabajador	27,9	71,6	0,5
b. A que le quiten posibilidades de ascender	27,6	70,8	1,6
c. A que le paguen menos	24,9	75,1	0,0
d. A que lo descalifiquen	28,9	69,8	1,3
e. A que lo reemplacen en algunas de sus funciones	32,7	65,3	2,0

96. ¿Qué haría usted si considerara que tiene malas condiciones laborales? (porcentaje)

Nada, necesita la plata que le da este trabajo	15,8
Buscaría un trabajo en otra parte	39,3
Seguiría trabajando, pero haría el trabajo a medias	5,2
Hablaría con otros trabajadores para tratar de buscar una solución en conjunto	13,0
Hablaría con su jefe para ver si le soluciona el problema	24,8
Otra	0,5
NS-NR	1,4

97. Señale el aspecto más importante que usted cree que se debería cambiar para que el trabajo en Chile mejorara. (porcentaje)

El compromiso de los trabajadores	9,1
La manera como se reparten las ganancias al interior de las empresas	22,9
El cumplimiento de las leyes laborales en los lugares de trabajo	35,1
La forma como los jefes tratan a sus trabajadores	14,8
Las leyes laborales	16,8
NS-NR	1,3

98. Pensando en un día normal de la semana, usted... (porcentaje)

	Entre 1 y 5	Entre 6 y 8	Entre 9 y 11	Entre 12 y 16	Entre 17 y 24	NS-NR
a. ¿A qué hora se despierta?	8,8	77,0	13,1	0,8	0,3	0,0
b. ¿A qué hora se acuesta?	13,2	1,2	12,4	4,8	68,4	0,0

99. ¿Cuántas horas destina usted en un día normal de la semana a movilizarse en micro, auto, a pie, bicicleta, etc.? (porcentaje)

Entre 0 y 1	Entre 2 y 3	Entre 4 y 5	6 o más
55,2	34,2	8,1	2,5

100. ¿Diría usted que tiene tiempo libre de lunes a viernes, es decir, después del trabajo o de cumplir con sus tareas diarias? (porcentaje)

Siempre	33,5
Casi siempre	21,3
A veces	29,4
Casi nunca	15,7
NS-NR	0,1

101. Y de este tiempo libre, ¿cuánto diría usted que se lo dedica a....? (porcentaje)

	Casi todo	Bastante	Algo	Poco	NS-NR
a. Su familia	48,2	27,1	13,6	10,3	0,8
b. Sus cosas personales	28,8	31,0	27,6	12,4	0,2
c. Sus amigos	6,7	14,0	28,4	48,7	2,2

102. ¿Con qué frecuencia realiza usted las siguientes actividades con su familia? (porcentaje)

	Habitualmente	Con cierta frecuencia	Sólo en algunas ocasiones	Casi nunca	NS-NR
a. Conversar	57,4	23,6	13,6	4,9	0,5
b. Ver televisión juntos	51,5	22,2	14,9	10,7	0,7
c. Comer juntos	62,8	19,1	11,1	6,6	0,4
d. Salir fuera juntos a pasear y divertirse	33,1	20,0	27,4	19,0	0,5
e. Comprar juntos	35,9	21,3	23,9	18,4	0,5

103. ¿Cuántas horas destina usted en total para comprar ya sea en tiendas, supermercados, ferias, malls, etc.? (porcentaje)

	Entre 0 y 2	Entre 3 y 5	6 o más
a. De lunes a viernes	73,3	20,5	6,2
b. Fines de semana	70,7	24,3	5,0

104. ¿Con qué frecuencia siente que el día no le alcanza para hacer las cosas que quisiera? (porcentaje)

Muy frecuentemente	12,7
Frecuentemente	21,2
Algunas veces	34,6
Pocas veces	31,2
NS-NR	0,3

105. Si una persona tuviera un problema con su jefe, ¿qué le aconsejaría usted? (porcentaje)

Que se quede tranquilo, porque hay que cuidar la pega	24,0
Que hiciera respetar sus derechos, aunque tenga que pelear con el jefe	27,2
Que hiciera ver su punto de vista para que el jefe decida	32,2
Que hable con el representante de los trabajadores para que lo ayuden a encontrar una solución	12,9
NS-NR	3,7

106. ¿Con qué frecuencia diría que otros se desquitan con usted cuando ellos tienen un problema? (porcentaje)

Muy frecuentemente	5,0
Frecuentemente	13,8
A veces	30,5
Nunca o casi nunca	49,4
NS-NR	1,3

107. Pensando en la situación de todos los chilenos, ¿dónde cree usted que la gente tiene hoy sus mayores conflictos en primer lugar? ¿Y en segundo lugar? (porcentaje)

	1º lugar	2º lugar
En su lugar de trabajo	39,4	17,8
Como usuario de los servicios públicos (municipalidades, hospitales, etc.)	17,8	18,8
En las relaciones de pareja o conyugales	22,4	25,8
En las relaciones con la familia (con hijos, hermanos, padres, etc.)	13,8	23,3
En las relaciones con empresas privadas de servicios o de venta de productos (empresas de comunicaciones, luz, agua, supermercados, etc.)	5,5	12,0
Ninguna más	0,0	0,2
NS-NR	1,1	2,1

108. Por lo general, en todas las familias se toman decisiones, por ejemplo respecto de lo que se compra, dónde vivir, cuánta plata gastar, etc. En su familia, ¿cuál es la opinión que más pesa a la hora de tomar las siguientes decisiones? (porcentaje)

	Usted	Su cónyuge o pareja	Usted y su cónyuge o pareja	Su padre	Su madre	Su padre y su madre	Su(s) hermano(s)	Otro familiar o habitante del hogar	Todos los adultos	Todos en conjunto	Cada uno decide por sí mismo	Otra	NS-NR
a. Cuánta plata se destina a las compras cotidianas del hogar (comida, ropa, etc.)	38,3	17,0	21,4	3,6	7,9	3,7	0,7	3,4	1,5	1,9	0,2	0,3	0,1
b. Lo que se compra con esa plata	38,1	17,0	21,7	2,9	8,3	3,9	0,8	3,2	1,7	1,7	0,4	0,2	0,1
c. Juntarse con el resto de la familia	35,6	14,3	25,5	2,5	7,0	3,2	0,6	2,7	3,1	3,5	1,2	0,4	0,3
d. El lugar donde viven	35,3	14,7	26,7	3,4	6,3	4,5	0,9	2,6	2,0	2,8	0,2	0,4	0,2

109. En general, en su hogar,

A. ¿quién es la persona que con mayor frecuencia...? (porcentaje)

B. ¿y existe alguna otra persona en su hogar que con cierta frecuencia realice esta actividad? ¿Quién? (porcentaje)

	109 A									
	Usted	Su cónyuge o pareja	Su padre	Su madre	Otro familiar o habitante del hogar	Servicio doméstico	Todos los adultos del hogar	Nadie	Todos los demás	NS-NR
a. Lava la loza	54,3	20,9	0,4	10,7	5,3	4,9	3,3	0,0	0,2	0,0
b. Pasa la aspiradora o barre	53,2	20,7	0,4	10,0	5,5	5,4	4,0	0,2	0,4	0,1
c. Hace las camas	52,5	21,2	0,4	10,4	4,7	5,2	5,0	0,0	0,6	0,0
d. Cocina	53,0	21,7	0,4	11,9	5,5	4,4	3,0	0,0	0,0	0,1
e. Hace las compras del hogar (supermercado, almacén, etc.)	56,9	19,0	1,9	11,0	4,9	1,9	4,2	0,0	0,1	0,0
f. Va a dejar y buscar a los niños al colegio	45,1	20,3	1,3	6,4	6,1	0,8	2,9	17,1	0,0	0,0
g. Lleva a los niños al doctor	55,5	22,5	0,7	8,0	6,7	0,2	2,8	3,4	0,0	0,2
h. Lava y plancha la ropa	52,4	21,6	0,3	11,5	4,4	6,0	3,6	0,1	0,1	0,0
i. Cuida a los niños cuando están en la casa	53,3	21,9	0,5	7,6	6,4	2,3	3,5	4,4	0,0	0,1
j. Paga las cuentas	59,5	19,5	3,1	9,2	5,2	0,3	3,0	0,0	0,2	0,0

	109 B. Otras personas del hogar									
	Usted	Su cónyuge o pareja	Su padre	Su madre	Otro familiar o habitante del hogar	Servicio doméstico	Todos los adultos del hogar	Nadie	Todos los demás	NS-NR
a. Lava la loza	12,2	11,6	0,7	3,5	14,9	1,7	5,7	47,2	2,3	0,2
b. Pasa la aspiradora o barre	11,4	9,9	0,7	3,3	14,9	1,5	5,2	50,8	2,3	0,0
c. Hace las camas	12,2	8,3	0,4	2,4	14,2	1,5	6,7	51,0	3,2	0,1
d. Cocina	12,2	9,9	0,8	2,9	12,2	1,8	4,5	54,0	1,6	0,1
e. Hace las compras del hogar (supermercado, almacén, etc.)	15,2	20,2	2,6	3,0	11,7	1,4	5,1	38,6	2,1	0,1
f. Va a dejar y buscar a los niños al colegio	11,3	14,3	1,2	1,4	7,6	1,4	2,3	59,1	1,4	0,0
g. Lleva a los niños al doctor	10,8	16,2	1,1	2,8	7,6	0,6	2,9	57,0	1,0	0,0
h. Lava y plancha la ropa	10,5	8,0	0,3	1,9	12,5	1,1	5,1	58,9	1,7	0,0
i. Cuida a los niños cuando están en la casa	12,5	16,3	0,5	3,5	11,0	1,6	4,5	47,7	2,4	0,0
j. Paga las cuentas	13,9	20,6	3,1	3,0	9,1	0,4	5,1	43,6	1,2	0,1

110. Muchas veces se dice que hombres y mujeres tienen capacidades diferentes para realizar ciertas actividades. Con respecto a las siguientes actividades, usted diría que para... (porcentaje)

	Los hombres tienen más capacidad	Las mujeres tienen más capacidad	Hombres y mujeres tienen la misma capacidad	NS-NR
a. Ocuparse de los niños	0,6	49,3	50,0	0,1
b. Mantener económicamente a la familia	24,8	11,6	63,6	0,0
c. Ocuparse de la casa	1,1	49,8	48,9	0,2

111. ¿Estaría usted dispuesto a...? (porcentaje)

	Muy dispuesto	Algo dispuesto	Poco dispuesto	Nada dispuesto	NS-NR
a. Trabajar menos, aunque disminuyan sus ingresos, para estar más tiempo con su familia	11,1	23,1	29,7	34,5	1,6
b. Dejar a otra persona a cargo del cuidado de los hijos, para aumentar sus responsabilidades en su trabajo (o trabajar en caso de que no lo haga)	9,4	24,3	24,0	37,4	4,9

112. Considerando todos los aspectos de su vida, ¿cuáles diría usted que son los dos que le demandan más tiempo y energía? (porcentaje)

	1º lugar	2º lugar
Su trabajo	46,6	0,1
Sus hijos	20,8	14,2
Las tareas de la casa	20,3	30,0
Sus amigos	4,1	3,1
Su pareja	3,2	15,0
Otros familiares	2,0	9,1
Estudiar	0,7	8,3
Cuidar su cuerpo y salud	1,0	14,3
Ninguna más	0,1	3,9
NS-NR	1,2	2,0

113. ¿Con qué frecuencia siente que, al tomar decisiones o al planificar su tiempo, piensa primero en las necesidades de los demás que en las suyas? (porcentaje)

Siempre	25,6
Casi siempre	24,9
A veces	34,0
Nunca o casi nunca	15,0
NS-NR	0,5

114. Usted diría que en la actualidad las familias en Chile son más bien... (porcentaje)

Un lugar en el cual encontrar descanso y apoyo	67,2
Una fuente de tensiones y problemas	29,3
NS-NR	3,5

115. Señale el aspecto más importante que usted cree que debería cambiar en Chile para que las mujeres tuvieran más oportunidades para desarrollarse. (porcentaje)

La organización de los lugares de trabajo	14,4
La manera como se organizan las familias	16,4
La disposición de las parejas o cónyuges	21,3
La disposición de las propias mujeres	20,6
Las leyes relacionadas con la familia y la maternidad	24,9
NS-NR	2,4

116. Con respecto a los adolescentes y jóvenes de hoy, ¿qué cree usted que es más importante? (porcentaje)

Darles mayor autonomía para tomar sus decisiones	22,8
Controlarlos más y ponerles más límites	75,9
NS-NR	1,3

117. ¿Usted vive o está en contacto permanente y directo con adolescentes entre 12 y 17 años? (porcentaje)

Sí	48,5
No	51,5
NS-NR	0,0

118. ¿En qué contextos se da este contacto? Nombre el principal. (sólo para aquellos que respondieron sí en pregunta 117) (porcentaje)

Vive con él o con ellos	62,6
En su trabajo trata con ellos	4,0
Son parte de su familia pero no vive con ellos	24,5
Tiene amigos de esa edad	5,2
Realiza actividades sociales con ellos	3,1
Otro	0,6
NS-NR	0,0

119. Pensando en su experiencia con jóvenes y adolescentes, ¿qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones? (sólo para aquellos que respondieron sí en pregunta 117) (porcentaje)

	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	NS-NR
a. En general, me cuesta entenderme con ellos	9,2	28,1	40,6	22,1	0,0
b. Los veo con demasiadas actividades	16,3	41,0	29,9	11,8	1,0
c. Consideran mi opinión a la hora de tomar sus decisiones	22,2	51,2	18,1	7,8	0,7
d. Es difícil que se interesen por lo que les planteo	9,2	31,3	41,3	17,6	0,6
e. Los veo muy exigidos con sus estudios	14,7	39,6	32,1	12,8	0,8

120. Pensando en su salario y el ingreso total de su familia, usted diría que... (porcentaje)

Les alcanza bien, pueden ahorrar	11,5
Les alcanza justo, sin grandes dificultades	44,6
No les alcanza, tienen dificultades	33,8
No les alcanza, tienen grandes problemas	10,0
NS-NR	0,1

121. ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones se siente usted más identificado? (porcentaje)

En general, mi familia y yo vivimos mejor hoy que hace diez años	65,3
En general, hace diez años mi familia y yo vivíamos mejor	32,0
NS-NR	2,7

122. ¿Cómo cree usted que será la situación económica de su familia en 5 años más? (porcentaje)

Mejor que la actual	40,5
Igual	43,8
Peor que la actual	12,7
NS-NR	3,0

123. En general, pensando en las actividades que realiza habitualmente, ¿usted diría que...? (porcentaje)

Se siente realizado y contento con las cosas que hace	49,4
En realidad quisiera hacer otra cosa	49,4
NS-NR	1,2

124. Frente a las cosas que usted hace en su actividad principal, ¿con qué frecuencia siente que las exigencias son muy grandes y que no logra cumplir con todo? (porcentaje)

Muy frecuentemente	6,0
Frecuentemente	23,1
Algunas veces	43,1
Pocas veces	27,3
NS-NR	0,5

125. Considerando todos los aspectos de su vida, ¿usted diría que se siente...? (porcentaje)

Totalmente satisfecho	13,1
Bastante satisfecho	44,4
Medianamente satisfecho	31,2
Poco satisfecho	11,2
NS-NR	0,1

126. Pensando en todos los aspectos de su vida, ¿dónde diría usted que tiene más conflictos en primer lugar? (porcentaje) ¿Y en segundo lugar? (porcentaje)

	1° lugar	2° lugar
En su lugar de trabajo	19,9	7,9
Como usuario de los servicios públicos (municipalidades, hospitales, etc.)	21,5	17,1
En las relaciones de pareja o conyugales	13,8	11,5
En las relaciones con la familia (con hijos, hermanos, padres, etc.)	22,8	21,4
En las relaciones con empresas privadas de servicios o de venta de productos (empresas de comunicaciones, luz, agua, supermercados, etc.)	9,4	17,9
Ninguna más	2,1	7,8
NS-NR	10,5	16,4

127. ¿Cuál es su estado civil o conyugal actual? (porcentaje)

Casado(a)	41,7
Conviviente o pareja	17,4
Separado(a) de hecho, anulado(a), divorciado(a)	11,5
Soltero(a)	23,4
Viudo(a)	5,7
NS-NR	0,3

128. ¿Tiene hijos que dependan económicamente de usted? (porcentaje)

Sí	50,5
No	49,4
NS-NR	0,1

129. ¿Existen otras personas (pareja, familiares u otros) que dependan económicamente de usted? (porcentaje)

Sí	22,2
No	77,5
NS-NR	0,3

130. ¿Podría decirme la religión o iglesia a la que usted se siente más cercano? (porcentaje)

Católica	68,5
Evangélica	15,7
Mormona	0,2
Otra iglesia cristiana	1,7
Judía	0,0
Otra religión no cristiana	0,3
Ninguna	13,0
NS-NR	0,6

131. Aparte de ceremonias religiosas tales como casamientos, bautizos y funerales, ¿usted...? (porcentaje)

Asiste regularmente a servicios religiosos	21,2
Asiste de vez en cuando a servicios religiosos	37,5
No asiste a servicios religiosos	40,0
NS-NR	1,3

132. ¿Qué relación de parentesco tiene usted con la persona que aporta los mayores ingresos en su hogar? (porcentaje)

Es el mismo encuestado	49,9
Cónyuge o pareja	27,3
Hijo (a)	16,3
Padre – Madre	2,1
Otro familiar	3,7
Otra persona no familiar	0,7
NS-NR	0,0

133. ¿Cuál es el nivel de educación que alcanzó la persona que aporta el ingreso principal de su hogar? (sólo para aquellos que respondieron no ser el mismo encuestado en pregunta 132) (porcentaje)

Educación básica incompleta o inferior	18,1
Básica completa	11,4
Media incompleta	14,6
Media completa	25,7
Instituto profesional o centros de formación técnica incompleta	3,0
Instituto profesional o centros de formación técnica completa	8,3
Universitaria incompleta	3,4
Universitaria completa	12,5
Posgrado (máster, doctorado o equivalente)	2,1
NS-NR	0,9

134. ¿Cuál es la profesión o trabajo de la persona que aporta el principal ingreso de este hogar? (porcentaje)

Por favor describa.

Trabajos menores ocasionales e informales (lavado, aseo, servicio doméstico ocasional, "pololos", cuidador de autos, limosna)	4,9
Oficio menor, obrero no calificado, jornalero, servicio doméstico con contrato	17,1
Obrero calificado, capataz, júnior, microempresario (quiosco, taxi, comercio menor, ambulante)	27,2
Empleado administrativo medio y bajo, vendedor, secretaria, jefe de sección, técnico especializado. Profesional independiente de carreras técnicas (contador, analista de sistemas, diseñador, músico). Profesor primario o secundario.	21,9
Ejecutivo medio (gerente, subgerente), gerente general de empresa media o pequeña. Profesional independiente de carreras tradicionales (abogado, médico, arquitecto, ingeniero, agrónomo)	6,2
Alto ejecutivo (gerente general) de empresa grande. Directores de grandes empresas. Empresarios propietarios de empresas medianas y grandes. Profesionales independientes de gran prestigio.	1,9
Estudiante	0,1
Dueña de casa	0,6
Cesante, desempleado	2,2
Jubilado, pensionado, rentista, etc.	17,4
Fuerzas Armadas	0,1
NS-NR	0,4

135. ¿Podría usted decirme si en este hogar existe...? (porcentaje)

	Sí	No	NS/NR
a. Refrigerador	89,9	8,0	2,1
b. Horno microondas	55,7	42,3	2,0
c. Videograbador	50,2	47,8	2,0
d. Calefont u otro servicio de ducha caliente	70,8	27,1	2,1
e. Lavadora automática	74,4	23,5	2,1
f. Televisor	96,0	1,9	2,1
g. Automóvil	36,4	61,5	2,1
h. Servicios de TV cable	37,4	60,6	2,0
i. DVD	66,6	31,4	2,0
j. Equipo de música	79,1	18,9	2,1
k. Conexión de Internet	26,9	71,0	2,0
l. Servicio doméstico 5 o más días a la semana	6,1	91,6	2,3
m. Servicio doméstico menos de 5 días a la semana	4,4	93,3	2,3
n. Computador	42,5	55,5	2,0

136. ¿En cuál de los siguientes rangos se ubica el ingreso promedio de su hogar? (porcentaje)

Menos de \$ 90.000	8,6
Entre \$ 90.000 y \$ 120.000	12,9
Entre \$ 120.001 y \$ 200.000	21,0
Entre \$ 200.001 y \$ 350.000	19,9
Entre \$ 350.001 y \$ 600.000	12,4
Entre \$ 600.001 y \$ 1.000.000	5,8
Entre \$ 1.000.001 y \$ 1.600.000	3,1
Entre \$ 1.600.001 y \$ 2.000.000	1,9
Entre \$ 2.000.001 y \$ 2.500.000	0,6
Más de \$ 2.500.000	0,6
NS-NR	13,2

137. Políticamente usted está más cerca de... (porcentaje)

Derecha	8,3
Centroderecha	3,8
Centro	5,9
Centroizquierda	4,9
Izquierda	11,3
Ninguna	58,9
NS-NR	6,9

Estudio de prácticas sanitarias en sistema de salud público en patologías AUGE

Con el propósito de describir las prácticas sanitarias en el sistema público de salud en tres patologías incorporadas al Programa AUGE se realizó un estudio de carácter descriptivo que consistió en la realización de entrevistas a expertos en salud y a los principales involucrados en el tratamiento de las patologías: médicos, enfermeros, usuarios y directores de hospitales.

En las conversaciones con expertos se abordó principalmente la historia de la reforma de la salud y la creación del AUGE, como por ejemplo: necesidades de salud de la población, oposiciones y grupos de poder, obstáculos y facilitadores en la formulación de la ley.

Las entrevistas a los actores involucrados se centraron en dimensiones tales como el efecto de la introducción de garantías explícitas respaldadas por ley en la relación médico-usuario; tensiones en la práctica médica por la mayor burocratización que implica este nuevo sistema; la actitud de los pacientes hacia el personal médico y el nivel de empoderamiento de los usuarios que la reforma ha propiciado.

La información obtenida sobre las actitudes y acciones de los actores involucrados, junto con la información del marco institucional e histórico

en el cual se desenvuelve la reforma, permitió observar y reconstruir las prácticas sanitarias para cada una de las patologías AUGE estudiadas.

La selección de éstas se realizó considerando el nivel de cumplimiento de las garantías y la calidad de la atención. Las patologías escogidas fueron: a) leucemia infantil (altos niveles de cumplimiento); b) insuficiencia renal crónica terminal en adultos (altos niveles de cumplimiento pero calidad cuestionada), y c) tratamiento quirúrgico de cataratas (bajos niveles de cumplimiento). Los centros de atención elegidos fueron los hospitales, ya que ahí se realiza la mayor parte de los tratamientos.

Se entrevistó a tres expertos, diez doctores –de los cuales tres eran jefes de unidad–, siete enfermeras, tres coordinadores AUGE en hospitales, dos coordinadores en el sector privado, un representante de la Superintendencia de Salud, un funcionario de FONASA y dos de isapres, y ocho usuarios. Dos patologías fueron estudiadas en la Región Metropolitana, siendo uno de los hospitales el prestador nacional, mientras que la tercera patología se estudió en la Región de Valparaíso.

Estudio prácticas educacionales en establecimientos prioritarios

Para describir las prácticas educacionales en el programa Estrategia de Apoyo a Establecimiento Prioritarios se realizó un estudio de carácter descriptivo con el objetivo de observar y estudiar las prácticas educacionales de gestión tanto pedagógica como directiva, en ciertos establecimientos que presentan altos niveles de vulnerabilidad social y educacional.

Para observar y estudiar dichas prácticas, se trabajó en base a un estudio encargado por el Ministerio de Educación a través del proyecto de Apoyo al fortalecimiento de la calidad de la educación (MINEDUC-PNUD) y realizado en conjunto por la consultora Asesorías para el Desarrollo y PNUD, en el cual se entrevistó a autoridades ministeriales involucradas en el programa, personal de las instituciones que les prestan asesoría a los establecimientos y la comunidad escolar que recibe estos servicios (equipo directivo, docentes, estudiantes y apoderados). A su vez, se realizó una encuesta a los sostenedores, directores, jefes de UTP y docentes, considerando como universo el conjunto

de establecimientos prioritarios. En la encuesta se indagó acerca de las opiniones de aquéllos acerca de la realidad escolar en la cual trabajan y de la evaluación del trabajo realizado por las instituciones asesoras.

Tanto en las entrevistas como en la encuesta, los principales aspectos abordados fueron las dificultades, facilidades y bondades de la implementación de la estrategia de apoyo, la situación del establecimiento antes y después de la asesoría técnica, la modalidad de trabajo con las instituciones asesoras, las expectativas y la fiscalización del cumplimiento de los programas e incentivos, entre otros.

El estudio consta de 24 casos (12 escuelas y 12 liceos), de los cuales se seleccionaron para el análisis las entrevistas realizadas en ocho escuelas y seis liceos municipales en la Región Metropolitana, de Valparaíso, Bío-Bío y La Araucanía. Por su parte, la encuesta se aplicó en 97 escuelas y 111 liceos, situados en las mismas regiones.

Estudio exploratorio. *Focus group* con trabajadores de temporada en el sector frutícola

Para indagar sobre las prácticas en el trabajo de temporada en el sector de la fruta se llevó a cabo un estudio exploratorio de carácter cualitativo.

Dado el carácter exploratorio de la investigación, se recurrió a la técnica de los *focus groups* o grupos focales, que es una técnica cualitativa de recolección de información que consiste en generar una discusión libre y guiada sobre un tema específico en un grupo de personas seleccionadas. Con la realización de grupos focales se pretende recabar información de primera mano, a través de las opiniones y percepciones de personas que, en este caso, trabajan como temporeros en el sector frutícola de la zona central de Chile.

Se realizaron seis grupos focales. Las variables de segmentación fueron sexo, región y tipo de contrato. Además se consideró el tamaño de la empresa (sólo empresas exportadoras) y la actividad (trabajadores de cosecha y de *packing* en igual proporción).

Los grupos focales se realizaron en las distintas localidades de trabajo, en lugares especialmente acondicionados, cerca de los predios y *packings*, durante los meses de abril y mayo del 2008. Cada sesión fue grabada y transcrita. Los resultados fueron analizados por el equipo de Desarrollo Humano.

La conversación fue guiada con la siguiente pauta:

- Consideraciones y perspectivas laborales, jornada laboral y capacitación, especialización.
- Negociación, descripción del proceso de negociación del trato o contrato de los trabajadores del sector.
- Organización de los trabajadores; conocer la disposición de los trabajadores a asociarse, considerando cualquier tipo de organización, de lo más informal hasta sindicato.
- Situaciones de incumplimiento, explorar cuáles son las reacciones de trabajadores y empresarios ante el incumplimiento de los acuerdos por una de las partes.
- Fidelidad hacia la empresa.
- Higiene y seguridad.
- Relaciones laborales, obtener información con respecto al clima laboral de las empresas.
- Crisis de la agricultura, captar las percepciones de los trabajadores sobre la crisis del sector agrícola exportador.

La información recopilada se complementó con un estudio, “Caracterización de la oferta de trabajo y condiciones de trabajo”, encargado por la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) y la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) al Departamento de Economía Agraria de la Universidad Católica de Chile. Dicho estudio contempló una encuesta a trabajadores temporeros y entrevistas a empleadores del sector.

La encuesta se aplicó a 416 trabajadores de huerto y *packing*, hombres y mujeres, durante los meses de febrero y marzo del 2008. Las regio-

Grupos focales

Lugar	Composición
Región de Valparaíso	Temporeros de la zona, hombres
	Temporeras de la zona, mujeres
	Trabajadores de planta, hombres y mujeres
Región O'Higgins y Maule	Temporeros de la zona, hombres
	Temporeras de la zona, mujeres
Zona central	Temporeros migrantes hombres

nes incluidas en esa muestra fueron Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins y Maule.

Se realizaron 36 entrevistas a empleadores del sector de estas regiones. Se complementaron

con información sobre las características de las empresas con el fin de reconstruir tanto la perspectiva de los empleadores como las condiciones de corte más estructural en las que se enmarcan estos acuerdos de trabajo.

Estudio exploratorio. Grupos focales y entrevistas con trabajadores del sector comercio

Para indagar sobre las prácticas en el trabajo en el sector comercio se llevó a cabo un estudio exploratorio de carácter cualitativo que se compuso de *focus groups* y entrevistas.

Dado el carácter exploratorio de la investigación, se recurrió a la técnica de los *focus groups* o grupos focales, que es una técnica cualitativa de recolección de información que consiste en generar una discusión libre y guiada sobre un tema específico en un grupo de personas seleccionadas. Con la realización de grupos focales se pretende recabar información de primera mano, a través de las opiniones y percepciones de personas que, en este caso, trabajan como vendedores en centros comerciales.

Se realizaron tres grupos focales. Las variables de segmentación fueron tipo de jornada de trabajo y tipo de tienda (tiendas por departamento o tiendas pequeñas). Las reuniones se realizaron en Santiago durante el mes de mayo del año 2008 y fueron moderadas por integrantes del equipo de Desarrollo Humano. Las sesiones fueron filmadas, grabadas y transcritas, y los análisis estuvieron a cargo del equipo de Desarrollo Humano.

La conversación fue guiada con la siguiente pauta:

- Contexto general de la participación en el sector: evaluar el compromiso de los trabajadores con el sector y los objetivos que persiguen en este mercado laboral.
- Clima laboral: conocer la evaluación de los vendedores respecto de las formas de organi-

zación y gestión de los departamentos.

- Salarios e incentivos: conocer los objetivos y la estructura del sistema de incentivos que operan en la organización.
- Jornadas ordinarias: gestión del tiempo en el trabajo, descripción de la jornada normal de trabajo.
- Jornada excepcional y horas extra: conocer las estrategias empleadas por la empresa para satisfacer las demandas de consumo de eventos especiales o períodos de mayor demanda.
- Regulaciones legales del tiempo en el trabajo: indagar en el proceso de implementación de la nueva ley que rige la jornada laboral, tanto en lo que respecta al cumplimiento/incumplimiento de la normativa como a la nueva organización del tiempo de los vendedores en la empresa.
- Situaciones de incumplimiento: identificar las formas de incumplimiento de sus obligaciones tanto de los trabajadores como de la empresa, así como las formas de control empleadas.
- Conflictos y negociación: indagar la existencia de situaciones de conflicto al interior de la empresa y los mecanismos empleados para resolverlos.

ENTREVISTAS

Se realizaron cuatro entrevistas a jefes de venta de tiendas por departamento y tres entrevistas a jefes de pequeñas tiendas, todas ubicadas en centros comerciales de Santiago. Las entrevistas se realizaron en los mismos centros comerciales

Grupos focales

Focus 1	Vendedores jornada completa, tiendas por departamento
Focus 2	Vendedores jornada completa, tiendas pequeñas
Focus 3	Vendedores jornada parcial, tiendas por departamento y tiendas pequeñas

durante las horas de colación de los entrevistados y estuvieron a cargo de miembros del equipo de Desarrollo Humano. La duración promedio fue de una hora y media, fueron grabadas y transcritas. Los análisis estuvieron a cargo de este mismo equipo.

Pauta entrevistas a jefes de tienda y departamento

- Caracterización de mano de obra: evaluar los desafíos a los que se enfrenta la empresa al momento de contratar a nuevos vendedores.
- Estructura de los departamentos: indagar en cómo se organizan los departamentos en términos de sus jerarquías y cómo se coordinan las distintas funciones.
- Productividad: evaluar la intensidad del trabajo en la empresa.

Entrevistas

Cantidad		
4	Jefes de venta de tiendas por departamento	2 hombres y 2 mujeres
3	Jefes de pequeñas tiendas	3 mujeres

- Salarios e incentivos: conocer los objetivos y la estructura del sistema de incentivos que opera en la organización.
- Jornadas ordinarias.
- Jornadas extraordinarias y horas extra.
- Situaciones de incumplimiento.
- Conflictos y negociación: indagar la existencia de situaciones de conflicto al interior de la empresa y los mecanismos empleados para resolverlos.

Estudio sobre nuevas dinámicas de cultura juvenil

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en conjunto con el Departamento de Psicología de la Universidad Católica de Chile diseñaron y llevaron a cabo un estudio sobre dinámicas de construcción de identidad en adolescentes, dicho estudio fue encargado por el Ministerio de Educación a través del proyecto de Apoyo al fortalecimiento de la calidad de la educación (MINEDUC-PNUD). El objetivo del estudio fue comprender los aspectos subjetivos del hacerse joven hoy en Chile, en diversos espacios donde los adolescentes desplegaban y construían su identidad.

Utilizando el método de la fotobiografía, se invitó a jóvenes a participar en un proyecto en el cual cada uno debía mostrar su mundo a través de un montaje audiovisual basado en fotografías tomadas por ellos mismos.

Los jóvenes fueron contactados a través de organizaciones sociales, sitios web, establecimientos educacionales o por conocidos directos e indirectos de los investigadores a cargo del estudio; siempre orientados por criterios de selección muestral que buscaron equilibrar la distribución de casos por sexo, grupo socioeconómico y etario. Además, se intencionó la búsqueda de dos casos de deserción escolar, así como de seis casos de estructura familiar no tradicional.

Finalmente se trabajó con 25 jóvenes de entre 14 y 18 años de edad (10 mujeres y 15 hombres; 6 de grupo socioeconómico (GSE) alto, 9 de GSE medio y 10 de GSE bajo) de diversas localidades urbanas del país (Santiago, Valparaíso, Viña del Mar, Temuco y Concepción). El trabajo de campo fue realizado entre noviembre y diciembre de 2007.

La invitación a participar del estudio se realizó bajo la siguiente formulación:

“Te invitamos a participar de esta experiencia de creación. Para comenzar, tendrías que sacar fotos en las cuales expresas cómo ves el mundo, por medio de una cámara digital. Ése será el material básico a partir del cual construirás tu montaje.”

Una vez que el joven aceptaba participar, se le invitaba a una sesión (grabada) de edición de las fotos, donde en conjunto con un investigador, y valiéndose de un computador, el joven debía montar un video de un minuto de duración como máximo, utilizando como base las fotografías seleccionadas y en algunos casos otros materiales como música y textos. Esta sesión buscaba profundizar o elaborar aspectos biográficos que se evidenciaban en el proceso de edición del material para el montaje y en el diálogo con el investigador.

El material analizado incluyó de manera integrada la interacción con el investigador-compañante, las fotografías tomadas y seleccionadas a propósito de la demanda “muestra tu mundo”, las decisiones editoriales llevadas a cabo durante la sesión de edición y la entrevista con el investigador a propósito de sus fotos y decisiones. Este material fue entendido como un despliegue semiótico-discursivo de cada joven, el cual fue considerado la unidad de análisis del estudio.

El análisis del material consistió, en primer lugar, en una caracterización de cada joven según sus características físicas, la composición de su familia, su relación con la escuela y amigos, y las actividades en que participaba habitualmente. Además se hizo una descripción detallada de la sesión de edición y una descripción del montaje audiovisual. A partir de este material se identificaron los principales ámbitos de subjetivación en los cuales se desplegaba cada joven.

Posteriormente se realizó un análisis transver-

sal de todos los casos, en el cual se levantaron las categorías analíticas más relevantes de los procesos de construcción de identidad. A partir de este último paso se identificaron tres formas de subjetivación entre los jóvenes, con lo cual surgieron nuevas preguntas e hipótesis relacionadas con los soportes que facilitaban o posibilitaban cada forma particular de subjetivación.

Para responder a estas interrogantes se levantó una segunda fase empírica en el estudio, basada en entrevistas en las que se profundizó en dis-

tintos aspectos relativos a la familia y la escuela con los jóvenes más representativos de los tres modos de subjetivación encontrados. En total se entrevistó a ocho jóvenes, entre los meses de junio y julio de 2008.

Juntando ambas fases del estudio, se procedió a un nuevo análisis del material para establecer la relación entre las formas de subjetivación, los referentes que tenían los jóvenes y los soportes con que contaban para llevar a cabo su proceso de construcción de identidad.

ANEXO 8

Indicadores Encuesta Desarrollo Humano, PNUD 2008.

Indicador	Variables Componentes	Descripción		
Sociabilidad	Pregs. 4, 15, 16 y 18	Agrupaciones resultantes de un análisis de conglomerados sobre las primeras dimensiones del análisis de correspondencias múltiples de las preguntas componentes y de la interpretación de dichos grupos a partir de las similitudes observadas	Alta	17,60%
			Media alta	25,02%
			Media baja	24,56%
			Baja	32,83%
Educación (IPS)	Preg. 9	Recodificación de la pregunta en tres tramos (mucho, algo, poco-nada)	Bajo	53,30%
			Mediano	27,90%
			Alto	18,20%
			No contesta	0,60%
Ingreso (IPS)	Pregs. 8 y 10a	Tipología resultante del cruce de las preguntas componentes y de la asignación de categorías a las celdas resultantes de acuerdo al posicionamiento probable-no probable	Bajo	72,60%
			Mediano	20,70%
			Alto	6,70%
			No contesta	0,00%
Red interna (IPS)	Pregs. 10b y 10c	Índice aditivo de indicadores, recodificando en tres tramos	Bajo	67,30%
			Mediano	22,20%
			Alto	10,30%
			No contesta	0,20%
Índice de Poder Subjetivo (IPS)	Educación (IPS); Ingreso (IPS); Red interna (IPS)	Generación de tipologías a partir de la primera dimensión del análisis de correspondencias múltiples de los índices componentes	I	39,50%
			II	35,10%
			III	14,90%
			IV	10,50%
Individualización	Pregs. 17_a (1-2), 17_b (1-2), 17_c (1-2), 19 (1) y 20 (3)	Índice aditivo de indicadores dicotómicos (presencia-ausencia) de categorías asociadas al tema de individualización, recodificado en tres tramos	Baja	37,80%
			Media	40,30%
			Alta	21,90%
Carga de responsabilidad	Pregs. 127 (1-2), 128 (1), 129 (1) y 132 (1)	Índice aditivo de indicadores dicotómicos (presencia-ausencia) de categorías asociadas al tema de la carga de responsabilidad	Nula	15,10%
			Baja	24,60%
			Media	32,50%
			Media alta	19,30%
			Alta	8,50%
Religiosidad	Pregs. 130 y 131	Tipología resultante del cruce de las preguntas componentes y de la asignación de categorías a las celdas resultantes de acuerdo al posicionamiento creyente-no creyente	Practicantes	21,10%
			Observantes	36,80%
			Nominales	29,20%
			No religioso	11,40%
			No contesta	1,40%

Tipología laboral	Pregs. 85, Jornada laboral semanal (calculada a partir de pregs. 85, 86_a y 86_b), 87, 89_a y 89_b	Agrupaciones resultantes de un análisis de conglomerados sobre las primeras dimensiones del análisis de correspondencias múltiples de las preguntas componentes y de la interpretación de dichos grupos a partir de las similitudes observadas	1	7,70%
			2	32,30%
			3	51,90%
			4	8,10%
			Total respondentes	763
Toma de decisiones en el hogar	Pregs. 108_a, 108_b, 108_c y 108_d	Agrupaciones resultantes de un análisis de conglomerados sobre las primeras dimensiones del análisis de correspondencias múltiples de las preguntas componentes recodificadas y de la interpretación de dichos grupos a partir de las similitudes observadas	Decisor con mayor peso	35,20%
			Decisor con alto peso, junto con otros	27,20%
			Sin peso en la decisión	37,60%
Realización de actividades en el hogar	Pregs. 109_aa, 109_ba, 109_ca, 109_da, 109_ea, 109_fa, 109_ga, 109_ha, 109_ia, 109_ja, 109_ab, 109_bb, 109_cb, 109_db, 109_eb, 109_fb, 109_gb, 109_hb, 109_ib y 109_jb	Agrupaciones resultantes de un análisis de conglomerados sobre las primeras dimensiones del análisis de correspondencias múltiples de las preguntas componentes recodificadas y de la interpretación de dichos grupos a partir de las similitudes observadas	Unico realizador de actividades	28,08%
			Principal realizador de actividades	25,29%
			Secundario realizador de actividades	16,11%
			Nulo realizador de actividades	30,52%

Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, Santiago, *Revista de la CEPAL* 88.
- Adimark (2005), “Estudio de opinión pública sobre el sistema de salud chileno”, Superintendencia de Salud, disponible en www.supersalud.cl.
- Aguilar, Luis, ed. (2007a), *Antologías de política pública II. La hechura de las políticas públicas*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2007b), *Antologías de política pública IV. La implementación de las políticas*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa.
- Akerlof, George A. (1982), “Labor contracts as partial gift exchange”, *Quarterly Journal of Economics* 97(4): 543-569.
- Araujo, Kathya (2005), “Vida cotidiana y transformaciones de género: la esfera doméstica”, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, *Revista de la Academia* 10: 77-117.
- Araya, Claudia, y Dariela Sharim (en prensa), “Depresión y género: antiguos malestares, nuevas expresiones”, en *Hacer y pensar en salud mental*, Santiago, Universidad Católica de Chile.
- Archer, Margaret (1995), *Realist social theory: The morphogenetic approach*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Arriagada, Irma (2005), “Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación familia y trabajo”, trabajo presentado en la reunión de expertos Políticas hacia las Familias, Protección e Inclusión Sociales, Santiago, CEPAL.
- Arteaga, Óscar (2004), “El difícil camino desde el diseño a la implementación de las reformas de salud”, *Revista Chilena de Salud Pública* 8(1): 39-49.
- Asesorías para el Desarrollo, Ministerio de Educación y PNUD (2004), *Sistematización y evaluación del plan de asistencia técnica a escuelas críticas de la Región Metropolitana*, Santiago.
- _____ (2008), *Seguimiento y evaluación de la estrategia de apoyo a establecimientos prioritarios*, Informe Final, Santiago.
- Asociación Chilena de Seguridad (2007), *Prevalencia de consumo de alcohol y otras drogas en trabajadores chilenos*, segundo estudio, Santiago.
- Bardach, Eugene (1977), *The implementation game. What happens after a bill becomes a law*, Cambridge, MA, The MIT Press.
- Bascuñán, M. Luz (2005), “Cambios en la relación médico-paciente y nivel de satisfacción de los médicos”, *Revista Médica de Chile* 133: 11-16.
- Bates, Stephen (2006), “Making time for change: On temporal conceptualization within (critical realist) approaches to the relationship between structure and agency”, en *Sociology* 40(1): 143-161.
- Beck, Ulrich, y Elizabeth Beck-Gernsheim (2003), *La individualización: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*, Barcelona, Paidós.
- Bellei, Cristián (2001), “El talón de Aquiles de la reforma. Análisis sociológico de la política de los 90 hacia los docentes en Chile”, en Martinic y Pardo, eds., *Economía política de las reformas educativas y políticas en América Latina*, Santiago, CIDE-PREAL.

- BID (2005), *The politics of policies: Economic and social progress in Latin America 2006 report*, Washington DC.
- Boulin, Jean-Yves, y Michel Lallement, eds. (2006), *Decent working time. New trends, new issues*, Ginebra, OIT.
- Bourdieu, Pierre (2002), *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama.
- _____ (1991), *El sentido práctico*, Madrid, Taurus.
- Cámara de Diputados de Chile (2007), “Informe de la comisión investigadora de la Dirección del Trabajo en la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral en el rubro de los supermercados”, disponible en <http://www.camara.cl/comis>.
- Castro, Rodrigo (2006), “Desafíos del nuevo marco regulatorio del sector salud”, serie *Informe Social 99*, Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo.
- Catalán, Carlos (1998), *Tiempo de consumo en medios de comunicación y tecnologías de información*, Proyecto Fondecyt N° 1980857.
- CEDEM (2005), *Empleo y condiciones de trabajo en la producción de uva de exportación en el valle de Copiapó*, Santiago, División de Estudios de la Dirección del Trabajo.
- Celhay, Pablo, y Diego Gil (2007), “Sindicación y negociación colectiva”, informe de apoyo para el Consejo de Trabajo y Equidad, Santiago.
- Centro de Estudios Públicos (2006), *Estudio nacional de opinión pública N° 52: tema especial educación*, en www.cepchile.cl.
- CEPAL y Organización Iberoamericana de Juventud (2004), *La juventud en Iberoamérica: Tendencias y urgencias*, Santiago.
- CIDE (2003), “IV Encuesta nacional a los actores del sistema educativo”, Santiago, Universidad Alberto Hurtado.
- _____ (2001), “III Encuesta nacional a los actores del sistema educativo”, Santiago, Universidad Alberto Hurtado.
- Cienfuegos, Javiera, y Stefano Palestini (2007), “Trabajar, querer y cuidar. La situación de los trabajadores con responsabilidades familiares en Chile”, práctica profesional para Universidad Alberto Hurtado y OIT, Santiago.
- CIMMA Group (2004), *Encuesta sobre uso del tiempo*, Santiago.
- Comunidad Mujer (2005), “Voz de mujer. Propuestas para un debate público. Mujer, familia y trabajo: hacia una nueva realidad”, Santiago.
- Contraloría General de la República (2007), *Informe final consolidado del Programa Nacional de Fiscalización de las Garantías Explícitas en Salud (GES)*, División de Auditoría Administrativa, Contraloría Regional del Libertador O’Higgins, disponible en www.contraloria.cl.
- Coria, Clara, Anna Freixas y Susana Covas (2005), *Los cambios en la vida de las mujeres. Temores, mitos y estrategias*, Buenos Aires, Paidós.
- Cortázar, Juan Carlos, ed. (2006), *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, Washington DC, BID.
- Cox, Cristián, ed. (2005), *Políticas educacionales en el cambio de siglo*, Santiago, Universitaria.
- Datavoz (2007), “Implementación de la reforma de salud y posicionamiento de la Superintendencia de Salud”, informe final estudio de opinión, Superintendencia de Salud, disponible en www.supersalud.cl.
- Dávila, Óscar (2005), “Adolescencia y juventud: De las nociones a los abordajes”, *Última Década* 21: 83-104.

- _____ (2002), “Biografías y trayectorias juveniles”, *Última Década* 17: 97-116.
- Dávila, Óscar, Felipe Ghiardo y Carlos Medrano (2006), *Los desheredados: trayectorias de vida y nuevas condiciones juveniles*, Santiago, CIDPA.
- De Certeau, Michel (1999), *La invención de lo cotidiano*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana.
- De la Cerda, Patricia, Isabel Stewart y Santiago Vicuña (2007), “Concepciones de éxito que tienen las mujeres chilenas que no realizan trabajo remunerado fuera del hogar y que viven en la Región Metropolitana en el año 2007”, tesis para optar al título profesional de psicólogos, Universidad del Desarrollo.
- Departamento de Economía Agraria, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, PUC (2008), *Caracterización de los rasgos productivos, sociales y económicos del mercado laboral vinculado al sector frutícola exportador*, estudio encargado por ODEPA y Superintendencia de Seguridad Social, Santiago.
- Díaz, Estrella, y otros (1999), “Jornada de trabajo en el sector comercio: La experiencia en grandes tiendas, supermercados y pequeñas tiendas en malls”, *Cuaderno de Investigación* 12, Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo.
- Díaz, Ximena, Lorena Godoy y Antonio Stecher (2004), *Trabajo e identidad. Estudio sobre identidades laborales en Chile*, Santiago, CEM.
- Dirección del Trabajo (2007), *ENCLA 2006, Resultados de la quinta encuesta laboral*, División de Estudios, Santiago.
- Dixit, Avinash (2004), *Lawlessness and economics, alternative modes of governance*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- _____ (1996), *The making of economic policy: A transaction-cost politics perspective*, Cambridge, MA, The MIT Press.
- Drago, Marcelo (2006), “La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos”, serie *Políticas Sociales* 121, CEPAL.
- Dryzek, John (2003), “La lógica informal del diseño institucional”, en Robert Goodin, ed., *Teoría del diseño institucional*, Madrid, Gedisa.
- Dubet, François, y Danilo Martuccelli (1998), *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*, Barcelona, Losada.
- Eggertsson, Thrainn (2005), *Imperfect institutions, possibilities and limits of reform*, Michigan, University of Michigan Press.
- Elmore, Richard (2003), “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas”, en Aguilar (2007b), op.cit.
- Fleury, Sonia (2003), “Reforma del Estado”, *Instituciones y Desarrollo* 14/15: 81-122, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, en www.iigov.org.
- Foucault, Michel (2001), *La hermenéutica del sujeto*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Fudenberg, Drew, y Jean Tirole (1991), *Game theory*, Cambridge, MA, The MIT Press.
- Fullan, Michael (2002), *Los nuevos significados del cambio en la educación*, Barcelona, Octaedro.
- Fullan, Michael, y Suzanne Stiegelbauer (1997), *El cambio educativo: guía de planeación para maestros*, Ciudad de México, Trillas.
- Furubotn, Eirik, y Rudolf Richter (2005), *Institutions and economic theory: The contribution of the new institutional economics*, Michigan, University of Michigan Press.
- Gálvez, Thelma, Helia Henríquez y Gabriela Morales (2008), “El trabajo en las grandes tiendas”, División de Estudios de la Dirección del Trabajo, borrador.

- García-Huidobro, Juan Eduardo (1999), *La reforma educacional chilena*, Madrid, Popular.
- Garretón, Roberto (2004), “Derecho humanos y políticas públicas”, en *Políticas públicas de derechos humanos en el Mercosur*, Montevideo, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur.
- Ghezzi, Simone, y Enzo Mingione (2007), “Embeddedness, path dependency and social institutions”, *Current Sociology* 55(1): 11-23.
- Gibbons, Robert (1992), *Game theory for applied economists*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Giddens, Anthony (1997), *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*, Barcelona, Península.
- _____ (1995), *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Goic, Alejandro, y Rodolfo Armas (2003), “Descentralización en salud y educación: La experiencia chilena”, *Revista Médica de Chile* 131: 788-198.
- Golden, Lonnie, y Morris Altman (2008), “Why do people overwork? Over-supply of hours of labor, labor markets forces and adaptive preferences”, en R. Burke y G. Cooper, eds., *Effects of work hours and work addiction: Strategies for dealing with them*, Amsterdam, Elsevier.
- González, Fernando (2006), “La implementación del Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas ha deteriorado la calidad del tratamiento de pacientes con insuficiencia renal terminal”, *Revista Médica de Chile* 134: 1288-1294.
- _____ (2003), “Implementación del Plan AUGE en pacientes con IRC”, *Revista Médica de Chile* 131: 545-551.
- Goodin, Robert (2003), *Teoría del diseño institucional*, Madrid, Gedisa.
- Guzmán, Virginia, y Amalia Mauro (2003), “Hablan las personas: situación de las mujeres en el mundo laboral”, Documento de Trabajo N°77, Unidad de Encuestas de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile, Santiago, Centro de Estudios de la Mujer (CEM).
- Guzmán, Virginia, Amalia Mauro y Kathya Araujo (1999), *Trayectorias laborales de mujeres*, Santiago, CEM.
- Gvirtz, Silvina, Silvina Larripa y Ángela Oría (2003), *Prácticas discursivas pedagógicas, didácticas y escolares: algunas categorías para repensar la relación entre el saber y la escuela*, Buenos Aires, Universidad de San Andrés, disponible en www.anped.org.br.
- Hargreaves, Andy (2003), *Replantear un cambio educativo. Un enfoque innovador*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Hebdige, Dick (2004), *Subcultura. El significado del estilo*, Barcelona, Paidós.
- Hendry, John, y David Seidl (2003), “The structure and significance of strategic episodes: Social systems theory and the routine practices of strategic change”, *Journal of Management Studies* 40(1).
- Horwitz, Nina (2004), “El cambio de la práctica médica. Desafíos psicosociales para la profesión”, *Revista Médica de Chile* 132: 768-772.
- Horwitz, Nina, Juan Pablo Jiménez, Julia Acuña y Claudio Fullerton (2003), *Las transformaciones de la medicina y su impacto en la calidad de la vida de los médicos*, Corporación de Promoción Universitaria, Documento de Trabajo N° 9.
- Ibáñez, Nolfi (2008), *Saber pedagógico y práctica docente: estudio en aulas de educación parvularia y básica*, Proyecto FONIDE N° 274-2006.
- _____ (1998), “Los profesores y la reforma”, *Estudios Pedagógicos* 24: 99-106.

- INE (2008), *Encuesta experimental sobre uso del tiempo en el Gran Santiago*, Santiago.
- INE y Ministerio de Salud (2007), *Encuesta experimental sobre uso del tiempo en el Gran Santiago*.
- INJUV (2007a), *Quinta encuesta nacional de juventud*, Santiago.
- _____ (2007b), “Quinta Encuesta Nacional de Juventud. Nuevos perfiles generacionales I”, *Observatorio de Juventud* 4: 15.
- _____ (2007c), “Ley de responsabilidad penal adolescente”, *Observatorio de Juventud* 4: 14.
- _____ (2006a), “Movilizaciones estudiantiles: Claves para entender la participación juvenil”, *Observatorio de Juventud* 3: 11.
- _____ (2006b), *Segundo informe nacional de juventud: condiciones de vida y políticas públicas de juventud desde la Transición al Bicentenario*, Santiago.
- _____ (2004), “Los jóvenes y las transformaciones culturales”, *Observatorio de Juventud* 1: 2.
- _____ (1997, 2000, 2003, 2006), *Encuesta Nacional de Juventud*.
- INJUV-IDEA (2004), *La integración social de los jóvenes en Chile 1994-2003. Individualización y estilos de vida de los jóvenes en la sociedad del riesgo*, Santiago.
- Instituto Salud y Futuro (2005), *La reforma de la salud en Chile: Desafíos de la implementación*, Santiago, Universidad Andrés Bello.
- International Institute for Management (1998, 2004, 2007, 2008), *The world competitiveness yearbook*, Lausana, Suiza.
- Jiménez de la Jara, Jorge (2004), “Cambios en el entorno del trabajo médico”, *Revista Médica de Chile* 132: 637-642.
- Joas, Hans (1996), *The creativity of action*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Laffont, Jean-Jacques, y David Martimort (2002), *The theory of incentives, the principle agent model*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Larrañaga, Osvaldo (2006), “Comportamientos reproductivos y fertilidad, 1960-2003” y “Participación laboral de la mujer. Chile 1958-2003”, en Samuel Valenzuela, Eugenio Tironi y Timothy Scully, eds., *El eslabón perdido. Familia, modernización y bienestar en Chile*, Santiago, Taurus.
- Larrañaga, Osvaldo, y Rodrigo Herrera (2008), “Los recientes cambios en la desigualdad y la pobreza en Chile”, *Estudios Públicos* 109: 149-186.
- Lechner, Norbert (1997), “Tres formas de coordinación social”, *Revista de la Cepal* 61: 7-18.
- Lee, Sangheon, Deirdre McCann y Jon Messenger (2007), *Working time around the world. Trends in working hours, laws and policies in a global comparative perspective*, Ginebra, OIT.
- Lenz, Rony (2001), “Proceso político de la reforma AUGE de la salud en Chile: algunas lecciones para América Latina. Una mirada desde la economía política”, *Estudios Socio/Económicos* 38, Santiago, CIEPLAN.
- Lindblom, Charles (2003), “La ciencia de ‘salir del paso’”, en Aguilar (2007a), op. cit.
- Lolas, Fernando (1997), *Más allá del cuerpo*, Santiago, Andrés Bello.
- Mantzavinos, Chrysostomos (2006), *Individuals, institutions and markets*, Nueva York, Cambridge University Press.

- March, James, y Johan Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1993), “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”, *Zona Abierta* 63/64: 1-45.
- Margulis, Mario, y Marcelo Urresti (1998), *La construcción social de la condición de juventud*, en <http://www.joveneslac.org> (ir a Temas: Cultura: Publicaciones).
- Martuccelli, Danilo (2007a), *Gramáticas del individuo*, Madrid, Losada.
- _____ (2007b), *Cambio de rumbo. La sociedad a escala del individuo*, Santiago, LOM.
- Mauro, Amalia, Lorena Godoy y Virginia Guzmán (2001), *Trabajo y relaciones de género: Percepciones y prácticas de los varones*, Santiago, CEM.
- Mauro, Amalia, y Sonia Yáñez (2005), “Traectorias laborales y previsión social en Chile en un contexto de flexibilidad”, *Cuadernos de Investigación* 1, Santiago, CEM.
- Mayntz, Renate (2005), *Politische Steuerung-Heute?*, Colonia, Max Plank Institut für Gesellschaftsforschung, documento de trabajo 05/1.
- Melo, Oscar. (2008), “Elementos para mejorar la productividad de los trabajadores agrícolas” *Revista Agroeconómico* 108: 60-62, Santiago, Fundación Chile.
- Menard, Claude, y Mary Shirley, eds. (2005), *Handbook of new institutional economics*, Dordrecht, Springer.
- Messenger, Jon (2004), *Working time and workers' preferences in industrialized countries: Finding the balance*, Ginebra, Routledge y Programa sobre Condiciones de Trabajo y Empleo, OIT.
- MINEDUC (1995), *El liceo por dentro: estudio etnográfico sobre prácticas de trabajo en educación media*, Santiago, Programa MECE.
- MINSAL (2008), *AUGE 2005/2008. Implementación de garantías explícitas*, en www.supersalud.cl.
- _____ (2007), *Avances 2007*, en www.minsal.cl.
- _____ (2006a), *Estudio percepción social en salud – Determinación de prioridades en salud propuestas en la implementación de garantías explícitas en salud*, en www.minsal.cl.
- _____ (2006b), *II Encuesta Nacional de Calidad de Vida y Salud*, informe de resultados, total nacional, Santiago.
- _____ (2001), *I Encuesta Nacional de Calidad de Vida y Salud*, informe de resultados, total nacional, Santiago.
- _____, “Estadísticas de atenciones en salud”, series cronológicas, Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS), disponibles en <http://deis.minsal.cl>.
- Ministerio del Interior y Ministerio de Educación (2006), *Estudio nacional de violencia en el ámbito escolar*, en www.educarchile.cl.
- Molina, María Elisa (2006), “Transformaciones histórico-culturales del concepto de maternidad y sus repercusiones en la identidad de la mujer”, en *Psyke* 15; 2: 93-103, disponible en www.scielo.cl.
- Montecinos, Sonia (2007), *Madres y huachos*, Santiago, Catalonia.
- Moore, Mark (1999), *Gestión estratégica y creación de valor público*, Buenos Aires, Paidós.
- Mora, Claudia (2006), “The meaning of womanhood in the neoliberal age: Class and age-based narratives of Chilean women”, *Gender Issues* 23(2): 44-61.

- Moulian, Tomás (1997), *Chile actual. Anatomía de un mito*, Santiago, LOM.
- Myerson, Roger, y Mark Satterthwaite (1983), “Efficient mechanisms for bilateral trading”, *Journal of Economic Theory* 29: 265-281.
- North, Douglass (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado (2007), *Encuesta de derechos ciudadanos en la administración pública. Informe de resultados, segunda encuesta*, Santiago.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Ginebra.
- OMS (2008), *10 facts on adolescent health*, en www.who.int.
- Oppenheimer, Margaret, y Nicholas Mercurio, eds. (2005), *Law and economics: Alternative economic approaches to legal and regulatory issues*, Nueva York, M.E. Sharpe.
- Palma, Irma (2007), “Sociedad chilena en cambio, sexualidades en transformación”, tesis para optar al grado de doctora de psicología, Santiago, Universidad de Chile.
- Parson, Wayne (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- PIIE (2003), *Reforma educativa y objetivos fundamentales transversales*, Santiago.
- PNUD (2008), *Informe sobre desarrollo humano en Chile rural: Seis millones por nuevos caminos*, Santiago.
- _____ (2007), *Informe nacional sobre desarrollo humano: El estado del Estado en Bolivia*, La Paz.
- _____ (2003), “Transformaciones culturales e identidad juvenil en Chile”, *Temas de Desarrollo Humano Sustentable* 9, Santiago.
- _____ (2002), *Informe sobre desarrollo humano: Nosotros los chilenos, un desafío cultural*, Santiago.
- _____ (2001), *Informe sobre Desarrollo Humano. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, Nueva York.
- _____ (1996), *Informe sobre Desarrollo Humano. ¿Crecimiento económico para propiciar el desarrollo humano?*, Nueva York.
- Pressman, Jeffrey, y Aaron Wildavsky (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Rafanell, Irene (2002), “The social genesis of individual practices: An individualistic versus a collectivist account”, *Edinburgh Working Papers in Sociology* 22, disponible en www.sociology.ed.ac.uk/working_papers.
- Ramos, Claudio (2005), *La transformación de la empresa chilena*, Santiago, Departamento de Sociología, Universidad Alberto Hurtado.
- Reguillo, Rossana (2000), *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias de desencanto*, Buenos Aires, Norma.
- Ríos, Marcela (2008), “Género, ciudadanía y democracia”, en Rodolfo Mariani, coord., *Democracia/Estado/ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, PNUD.
- Rojas, Irene (1998), “El tiempo de trabajo y los descansos”, *Cuaderno de Investigación* 6, Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo, disponible en www.dt.gob.cl/documentacion/1612/article-62876.html.
- Sandoval, Mario (2002), *Jóvenes del siglo XXI, sujetos y actores en una sociedad en cambio*, Santiago, USACH.

- Scharpft, Fritz (1997), *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder, CO, Westview Press.
- Schatzky, Theodore (2006), "On organizations as they happen", *Organization Studies* 27(12).
- _____ (2001), *The practice turn in contemporary sociology*, Londres, Routledge.
- _____ (1997), "Practice and actions. A wittgensteinian critique of Bourdieu and Giddens", *Philosophy of Social Sciences* 27(3).
- Schelsky, Helmut (2007), *Zur soziologischen theorie der institution*, Düsseldorf, Bertelsmann.
- Seewell, William (1992), "A theory of structure: Duality, agency and transformation", *The American Journal of Sociology* 98(1).
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Anchor Books.
- Sharim, Dariela (2005), "La identidad de género en tiempos de cambio: una aproximación desde los relatos de vida", *Psyke* 14(2): 19-32, disponible en www.scielo.cl.
- Simon, Herbert A. (1991), "Organizations and markets" en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5(2): 25-44, American Economic Association, primavera.
- Soto, Álvaro, ed. (2008), *Flexibilidad laboral y subjetividades*, Santiago, LOM.
- Stein, Ernesto (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social de América Latina, informe 2006*, Ciudad de México, BID-Planeta.
- Superintendencia de Salud (2008), *Proceso notificación de paciente GES en prestadores públicos. Informes de fiscalización de GES y EMP*, disponible en www.supersalud.cl.
- _____ (2006), *Verificación de beneficiarios que acceden a las GES, III Etapa, 2006*, disponible en www.supersalud.cl.
- Taylor, Charles (1997), *Argumentos filosóficos: ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad*, Barcelona, Paidós.
- Todaro, Rosalía, y Sonia Yáñez (2004), *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género*, Santiago, CEM.
- UNICEF (2002), *Adolescencia: Una etapa fundamental*, Nueva York.
- UNICEF-Conasida (2008), *Evaluación del acceso y calidad de aplicación en la norma de prevención de la transmisión vertical del VIH en las mujeres embarazadas en Chile*, disponible en www.unicef.cl y www.minsal.cl.
- Union Bank of Switzerland, UBS (varios años), *Prices and Earnings Around the Globe. An International Comparison of Purchasing Power*, Suiza.
- Urriola, Rafael (2006), "Algunos comentarios para evaluar el primer año del Plan Auge en el sistema público de salud", en *Revista Chilena de Salud Pública* 10(3):164-169.
- Valdés, Teresa, y José Olavarría, eds. (1998), *Masculinidades y equidad de género en América Latina*, Santiago, FLACSO-Chile.
- Valdés, Ximena (2007a), *La vida en común*, Santiago, LOM.
- Valdés, Ximena (2007b), *Notas sobre la metamorfosis de la familia en Chile*, Santiago, CEPAL-UNFPA.
- Valdés, Ximena, Christine Castelain-Meunier y Margarita Palacios (2006), *Puertas adentro. Femenino y masculino en la familia contemporánea*, Santiago, Lom-Cedem.

- Valdés, Ximena, y Teresa Valdés, eds. (2005), *Familia y vida privada. ¿Transformaciones, tensiones, resistencias o nuevos sentidos?*, Santiago, CEDEM, UNFPA, FLACSO-Chile.
- Valenzuela, Eduardo, y María Soledad Herrera (2006), “Tiempo, trabajo y familia”, en Samuel Valenzuela, Eugenio Tironi y Timothy Scully, eds., *El eslabón perdido. Familia, modernización y bienestar en Chile*, Santiago, Taurus.
- Van Mater, Donald, y Carl van Horn (2003), “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en Aguilar (2007b), op.cit.
- Véliz, Claudio (1980), *The centralist tradition of Latin America*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Vidal, Francisco, Marina Carrasco, Vivopositivo, Universidad ARCIS y Flacso-Chile (2004), *Mujeres chilenas viviendo con VIH/SIDA: ¿derechos sexuales y reproductivos?*, en www.vivopositivo.org.
- Wagner, Peter (1997), *Sociología de la modernidad. Libertad y disciplina*, Barcelona, Herder.
- Waissbluth, Mario (2006), *De la confrontación al consenso. La reforma del estado en Chile 1990-2005*, disponible en www.esade.edu/public.
- Williamson, Oliver (1985), *The economic institutions of capitalism*, Nueva York, The Free Press.
- _____ (1975), *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications*, Nueva York, The Free Press.
- Willke, Helmut (2006), “La transformación de la democracia como modelo de orientación de las sociedades complejas”, *Estudios Públicos* 102.
- Zarzuri, Raúl, y Rodrigo Ganter, comps. (2005), *Jóvenes, la diferencia como consigna. Ensayos sobre la diversidad cultural juvenil*, Santiago, CESC.





El Desarrollo Humano en Chile se encuentra hoy desafiado por sus éxitos. En las últimas décadas, el país ha sido capaz de construir un nuevo piso de oportunidades, el cual se ha traducido en un incremento sostenido de las capacidades de las personas. Sin embargo, hoy se ha complejizado el escenario de cualquier ámbito en el que se quiera lograr algún cambio en el país: en la gestión del Estado, en la empresa, en las organizaciones en general e incluso en las relaciones familiares y en las identidades de los individuos. Construir desarrollo hoy, significa tener la capacidad de manejar entornos complejos, equilibrando exigencias multidimensionales y simultáneas que no pueden resolverse exclusivamente con diseños institucionales. Este contexto pone en jaque la manera tradicional de hacer las cosas.

El objetivo central de este Informe es mostrar que los actuales desafíos del desarrollo humano en Chile se relacionan cada vez más con la creciente importancia de fenómenos ocurridos a nivel de las prácticas de las personas y grupos, los cuales no pueden ser ni adecuadamente observados ni eficazmente intervenidos desde una lógica de acción unidimensional, tecnocrática y verticalista. Se requiere por tanto un nuevo modo de orientar el cambio; uno que incorpore de manera consistente tanto en su diseño como en su implementación, la coordinación real de los actores en la acción concreta.

En consecuencia, este Informe sugiere que es cada vez más en las "maneras de hacer las cosas" —a veces impredecibles y a veces ancladas en pesados hábitos— donde se hacen realidad o se frustran las oportunidades. Chile está desafiado en sus prácticas.

A partir de una sólida e innovadora base teórica y empírica, este Informe ofrece un modo de observar nuestras prácticas cotidianas de tal manera de identificar, en los diversos ámbitos de la vida social y personal, aquellas que potencian nuestro desarrollo humano y aquellas que lo obstaculizan.

Chile requiere consolidar una nueva manera de hacer las cosas que permita aprovechar toda la potencia de las nuevas oportunidades.