



# INTRODUCCION

*¿CUÁL ES LA VERDAD ? ¿EL PAIS QUE MARAVILLA POR SUS EXITOS O EL PAIS LLENO DE ESPEJISMOS? ”*

*“Al recorrer Chile, al escuchar a mis compatriotas de las más diversas condiciones recibo reiteradas preguntas e inquietudes acerca de nuestra convivencia. Muchas veces las impresiones que escucho son contrastantes. Algunos son eufóricos acerca del éxito del país, mientras otros transmiten un franco y abierto malestar.*

*¿Cual es la verdad? ¿ El país que maravilla por sus éxitos o el país lleno de espejismos?”*

**(S.E. don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Presidente de la República. Mensaje al Congreso Nacional, 21 de mayo de 1995)**

La presentación de este Informe introduce una cuestión que cada día parece atraer más la atención de los chilenos. Los éxitos de la modernización emprendida corren en paralelo a una sensación latente de malestar. Para algunos, pareciera que se está transformando la identidad, la cultura con sus valores y tradiciones, sin saber exactamente hacia qué rumbo. Este cambio, que genera todo proceso modernizador, ¿cómo afecta a la vida cotidiana de la gente? ¿puede suscitar un malestar que surge de un sentimiento de incertidumbre e inseguridad? Más aún, parece necesario preguntarse si las personas no están dando signos de desconexión entre su vida cotidiana y los éxitos del modelo de desarrollo y el funcionamiento de la democracia.

La brecha entre logros y percepciones de la gente da cuenta de la existencia de un fenómeno que invita a una reflexión seria y objetiva sobre la sociedad chilena actual. Este esfuerzo parece necesario para comprender las nuevas tendencias y desafíos que se presentan en la vida de las personas, grupos y comunidades. Los cambios que se han venido desarrollando pueden tener consecuencias y efectos en la sociedad que hay que descifrar a tiempo.

El concepto de Desarrollo Humano puede servir a una reflexión sobre éstas y otras preguntas. Desarrollo Humano es un concepto amplio e integral. Valora la vida humana en sí misma. No valora la vida simplemente porque las personas pueden producir bienes materiales, por importantes que estos sean. Ni valora la vida de una persona más que la de otra. El desarrollo debe posibilitar que todos los individuos sean sujetos y beneficiarios de él. Debe posibilitar que todas las personas aumenten su capacidad humana en forma plena y den a esa capacidad el mejor uso en todos los terrenos, ya sea el cultural, el económico o el político.

La concepción del Desarrollo Humano es a la vez analítica y normativa. **Analítica** porque, como lo han demostrado los distintos Informes Mundiales del PNUD, y este trabajo se inscribe en esta tradición, ayuda a ordenar con otro prisma un caudal de información existente. Al mismo tiempo, el concepto de Desarrollo Humano impulsa a elaborar nuevos indicadores y a levantar nuevos antecedentes y datos empíricos sobre el acontecer mundial y nacional. **Normativa**, porque se interroga sobre el sentido, dirección y deber ser del desarrollo. Mide su éxito a partir del código del Desarrollo Humano Sustentable.

De acuerdo con el Gobierno, el PNUD realizó el primer Informe de Desarrollo Humano de Chile 1996. En él se pudieron constatar los avances que se habían realizado en el Desarrollo Humano en las distintas regiones del país. No obstante, al mismo tiempo, se pudieron observar las brechas e inequidades espaciales del desarrollo en la distribución de las



oportunidades. Se presentaron los desafíos que el desarrollo y la democracia enfrentan para alcanzar un armónico desarrollo que cubra todos los espacios regionales, comunales y sirva a todas las personas y comunidades.

Durante la elaboración del Informe chileno de Desarrollo Humano 1996 se pudo constatar que “los cambios registrados en los últimos años afectan especialmente la vida cotidiana de la gente y la sociabilidad, con sus tejidos familiares y comunitarios, sus valores e identidades”. Allí ya se establecía como una hipótesis a trabajar “que la trama social chilena, si bien ha avanzado en aspectos cuantitativos, requiere fortalecerse en el plano cualitativo”. Por esto se proponía que, “para hacer más sostenible el Desarrollo Humano, parece necesario complementar una lógica del nivel de vida con una lógica del modo de vida” (PNUD, 1996).

El objetivo de este Informe de Desarrollo Humano es precisamente intentar ayudar a comprender el sentido y orientación de la modernización en marcha y su impacto en la vida cotidiana de la gente y su sociabilidad. Todos los informes de Desarrollo Humano tienen por tarea constituir diferentes miradas sobre la misma pregunta central: ¿es la persona humana el centro, sujeto y beneficiario del desarrollo que la sociedad ha emprendido? ¿Cuál es la medida del éxito de la modernización en marcha? ¿Cuál es la dirección que toma el profundo cambio que se ha producido en todas las esferas de la vida nacional desde hace unas décadas a estos días?

En el Informe sobre el Desarrollo Humano de Chile 1998 se trata de consignar y analizar lo más objetivamente posible lo que sienten, viven y piensan los chilenos y las chilenas frente a los cambios que se desarrollan en el país. Todo ello desde el particular ángulo de la Seguridad Humana que fuese el objeto del Informe Mundial de Desarrollo Humano 1994 realizado por el PNUD.

El Informe de Desarrollo Humano de Chile 1998, como todos los que entrega el PNUD en el mundo, es un Informe abierto al diálogo. Diálogo que debiera partir de una serie de antecedentes empíricos que pueden servir para comprender con lucidez el camino y las realizaciones del país que se está construyendo, y prever a tiempo posibles efectos no deseados. Más específicamente se propone constituir una mirada de esta modernización. Ella debería dar algunas luces sobre cómo se responde a los requerimientos antropológicos de realización y seguridad que tienen los seres humanos, especialmente en un mundo en acelerado ritmo de cambio. Se trata de un cambio que está en la naturaleza del proceso modernizador y que, quiérase o no, está instalado como un hecho que es necesario asumir y conducir.

## 1. SEGURIDAD HUMANA Y MODERNIZACION

*“Ser modernos, según la conocida afirmación de Marshall Berman, es encontramos en un entorno que nos promete aventuras, poder, alegría, crecimiento, transformación de nosotros y del mundo y que, al mismo tiempo, amenaza con destruir todo lo que tenemos, todo lo que sabemos, todo lo que somos. Los entornos y experiencias modernos, atraviesan todas las fronteras de la geografía y la etnia, de la clase y la nacionalidad, de la religión y la ideología: se puede decir que en este cambio la modernidad une a toda la humanidad. Pero es una unidad paradójica, la unidad de la desunión: nos arroja a todos a una vorágine de perpetua desintegración y renovación, de lucha y contradicción, de ambigüedad y angustia. Ser modernos es formar parte de un universo en el que, como dijo Marx, ‘todo lo sólido se desvanece en el aire’”.*

**Marshall Berman, Todo lo sólido se desvanece en el aire, México, Siglo XXI, 1981**



El proceso de transformación y cambio se presenta como una realidad en la sociedad chilena y en la vida cotidiana de las personas, familias y comunidades. Tiene efectos en la economía, la política, la vida social y cultural. Ello genera una obligación para un modo de pensar moderno: echar luz sobre las oportunidades y amenazas que se presentan en este proceso transformador. El concepto de Desarrollo Humano debe ayudar, entonces, a examinar, en este fluido y variado acontecer, cómo el desarrollo genera oportunidades para crear nuevas formas de seguridad que reemplacen a las antiguas y que ayuden a las personas a enfrentar las amenazas y riesgos del cambio.

En este sentido parece pertinente la relación que se establece en este Informe entre Seguridad Humana y modernización. Ello contiene una reflexión sobre la natural tensión entre transformación de la sociedad, de la economía, de la naturaleza y de las instituciones y la subjetividad de los actores que se ven envueltos en dicha transformación.

Cuando se habla aquí de Seguridad Humana se hace hincapié en la necesaria búsqueda de un equilibrio o complementariedad entre las oportunidades que todo cambio trae consigo y los requerimientos de seguridad que los seres humanos necesitan para seguir asumiendo nuevos riesgos y desafíos.

Este esfuerzo no es fácil, pero es irrenunciable. Si la vida cotidiana de las personas fuera solo incertidumbre, riesgo o inseguridad permanente, sería imposible la convivencia y el desarrollo. Lo mismo que los actores económicos, las personas y los grupos sociales requieren en su vida cotidiana de un entorno de seguridades para emprender nuevas aventuras de iniciativa y creación. Por eso se afirma que el Desarrollo Humano necesita de una base de Seguridad Humana para que todos los sujetos logren ser actores del proceso de modernización. Sin ello no existiría una auténtica modernidad.

*En el contexto del Tercer Mundo, señala el Papa Juan Pablo II, conservan toda su validez - y en ciertos casos son todavía una meta por alcanzar - los objetivos indicados por la Rerum novarum, para evitar que el trabajo del hombre y el hombre mismo se reduzcan al nivel de simple mercancía: el salario suficiente para la vida de la familia, los seguros sociales para la vejez y el desempleo, la adecuada tutela de las condiciones de trabajo"*

En esta perspectiva de Seguridad Humana, es decir para que el hombre no devenga un mero instrumento del proceso social, el Papa plantea la necesidad de un control social frente a "un sistema económico, entendido como método que asegura el predominio absoluto del capital, la posesión de los medios de producción y la tierra, respecto a la libre subjetividad del trabajo del hombre. En la lucha contra este sistema no se pone como modelo alternativo el sistema socialista, que de hecho es un capitalismo de Estado, sino una sociedad basada en el trabajo libre, en la empresa y en la participación. Esta sociedad tampoco se opone al mercado, sino que exige que este sea controlado oportunamente por las fuerzas sociales y por el Estado, de manera que se garantice la satisfacción de las exigencias fundamentales de toda la sociedad"

**S.S. Juan Pablo II, Encíclica Centesimus Annus. (CA 34 y 35)**

La Seguridad Humana supone una situación en la que el desarrollo social, político, económico y cultural garantice un conjunto de mecanismos a través de los cuales todos los actores participen en las tareas de la modernización y el cambio. Sólo siendo sujetos del cambio se logra controlar y minimizar sus amenazas y potenciar sus oportunidades de progreso y bienestar. En un sentido positivo Seguridad Humana es generar los mecanismos para que los actores logren participar en un plano de igualdad, definir el sentido, asumir las oportunidades y controlar los riesgos o las amenazas de la modernización que la sociedad se propone alcanzar. En otras palabras la Seguridad Humana debe distribuirse en forma equitativa en una sociedad. Desde esta perspectiva el PNUD afirma que "las pautas de desarrollo que perpetúan la desigualdad actual no son ni sostenibles ni dignas de sostenerse." (PNUD, 1994)

De esta manera la Seguridad Humana impulsa a la búsqueda de un punto de equilibrio y de complementariedad entre modernización y subjetividad. En otras palabras, lo que pase o suceda en la vida de un país, los objetivos y transformaciones que se emprendan, deben



pasar por la vida cotidiana de la gente como oportunidades, riesgos o amenazas conocidas y reflexivamente asumidas.

## **2. SEGURIDAD HUMANA, MODERNIZACION Y CAPITAL SOCIAL**

La concepción del Desarrollo Humano ha puesto de relieve el valor del capital social. Analógicamente se habla de capital para señalar que es la acumulación de experiencias compartidas que han ido estableciendo redes sociales, instituciones informales, lazos sociales, valoraciones comunes de lo que es positivo o negativo para el desarrollo y la convivencia y ciertas identidades nacionales o subnacionales. Esta acumulación social puede ser tan importante como el capital de recursos naturales, el financiero, humano, tecnológico o de infraestructura.

Grandes objetivos y logros nacionales, regionales, empresariales o humanitarios muchas veces no están precedidos del cálculo instrumental y material. Ellos han sido posibles por la existencia de sentimientos de pertenencia, por adhesión a valores comunes, por una red de instituciones sociales que han podido extender y sostener los esfuerzos para lograr dichos objetivos. La gratuidad y la generosidad son valores sociales que pueden movilizar grandes energías en una sociedad.

El capital social es un proceso de acumulación histórica, y en él se ha ido expresando la subjetividad y la sociabilidad de las personas y formando las identidades culturales de los distintos grupos o comunidades.

Muchas veces la manera cómo se procesan las decisiones que impulsan los cambios y las nuevas formas de organización de una sociedad pueden asentarse en este capital social o contradecirlo. Una u otra alternativa podría hacer más o menos viables dichos objetivos. Una modernización llevada a cabo a espaldas del capital social de un país y de su experiencia y memoria histórica puede crear un desajuste entre los objetivos modernizadores y la sociedad. Al contrario, hacer prevalecer sólo los apegos a la experiencia del pasado o las tradiciones puede frenar necesarias transformaciones. A su vez, el predominio sin contrapeso de la racionalidad instrumental y utilitaria puede ahogar las expresiones de la cultura.

Hacer transparentes los objetivos de cambio y afincarlos en la disposición de la gente a enfrentar desafíos y nuevos horizontes podrá crear una Seguridad Humana que será el punto de equilibrio entre la modernización y el capital social. En algunas ocasiones puede existir una tensión entre estos términos. Negarla u omitirla podría llevar a no prever que en una sociedad se puede instalar una situación de malestar e inseguridad entre quienes no han participado en la definición de las metas modernizadoras. Ello puede afectar el logro de un Desarrollo Humano Sostenible.

Un inteligente discernimiento de los elementos del capital social que pueden potenciar el proceso de modernización, asentado en la capacidad movilizadora y creativa de la sociedad, llevará a legitimar o rectificar la modernización y a sustentarla en el tiempo. Ello traerá seguridad a los actores por el reconocimiento de que son objeto y porque conocerán el curso de acción que puede afectar su vida cotidiana. La Seguridad Humana como objetivo social implica el reconocimiento del "otro" como sujeto del proceso de modernización.

Todo proceso de transformación requiere un espacio para la Seguridad Humana. Ello implica la aceptación legal y práctica de que las personas poseen la capacidad de ser actores de dicho cambio. Reformas tales como la salud, la educación, del mundo rural o de la institucionalidad comunal y regional pueden fundarse en la base de capital social presente



en la sociedad. Demasiadas manifestaciones históricas muestran que las formas elitistas de modernizar, por más consensuadas que aparezcan las decisiones generadas en el *establishment* político, técnico o empresarial, pueden generar procesos de resistencia, pasiva o activa, o un malestar social. La bondad de las reformas no puede ser solo definida por las elites, debe captar la adhesión de la sociedad. Ello servirá al esfuerzo de crear Seguridad Humana para todos los actores y sujetos.

#### Un nuevo paradigma del desarrollo

A fin de abordar el creciente reto que entraña la seguridad humana, se necesita un nuevo paradigma del desarrollo que coloque al ser humano en el centro del desarrollo, considere el crecimiento económico como un medio y no como un fin, proteja las oportunidades de vida de las futuras generaciones al igual que las de las generaciones actuales y respete los sistemas naturales de los que dependen todos los seres vivos.

Tal paradigma de desarrollo posibilita que todas las personas amplíen plenamente su capacidad humana y aprovechen esa capacidad al máximo en todas las esferas: económica, social, cultural y política. También protege las opciones de las generaciones por venir. No debilita la base de recursos naturales necesaria para un desarrollo sostenido en el futuro; tampoco destruye la riqueza de la naturaleza, que contribuye en tan gran medida a la riqueza de la vida humana.

El desarrollo humano sostenible aborda las cuestiones de equidad, tanto dentro de una misma generación como entre distintas generaciones, y posibilita que todas las generaciones, presentes y futuras, aprovechen al máximo su capacidad potencial. Pero la manera en que las actuales oportunidades están distribuidas en realidad no es indiferente. Sería extraño que estuviéramos profundamente preocupados por el bienestar de generaciones futuras y nonatas, y dejáramos de lado la triste suerte de los pobres de hoy. No obstante, a decir verdad, en la actualidad ninguno de esos dos objetivos tiene asignada la prioridad que merece. Por consiguiente, tal vez una reestructuración de las pautas de distribución del ingreso, producción y consumo a escala mundial sería una condición previa necesaria para toda estrategia viable de desarrollo humano sostenible.

PNUD, Informe Mundial de Desarrollo Humano, 1994

### 3. SEGURIDAD HUMANA EN LOS DIVERSOS TIPOS DE MODERNIZACIÓN

Las nociones de Desarrollo Humano y Seguridad Humana propuestas por el PNUD surgen al comienzo de la década de los 90. Fueron y siguen siendo una mirada y apuesta al futuro. No surgieron en esos años como una circunstancia fortuita. Se dan en un momento de la historia de la humanidad en que se desploman los socialismos reales, entra en crisis el Estado de Bienestar y se cuestiona una concepción del desarrollo que se ha dado en denominar neoliberal.

La modernización, en la perspectiva del PNUD, puede ser asumida desde la óptica del Desarrollo Humano. Más aún, se puede afirmar con toda propiedad que para que una modernización corresponda al ideal original de la modernidad, se requiere un Desarrollo Humano Sustentable. Ello implica una concepción de Seguridad acorde con tal paradigma.

La noción de modernidad se funda en la centralidad de la persona humana como sujeto del desarrollo, con capacidad de reflexión y de crítica en un clima de libertad. El Desarrollo Humano y la modernidad están esencialmente ligados. Por ello no cualquiera modernización, entendido este concepto como camino o proceso a la modernidad, está en la línea del Desarrollo Humano. Pueden existir vías de modernización que no coloquen a la



persona humana como fin y sujeto de la sociedad, pero todas las vías de modernización han debido responder a la pregunta de la Seguridad Humana.

En efecto, en el siglo XX los esquemas e ideas predominantes de ordenamiento de la sociedad en Occidente intentan dar respuesta a la demanda de Seguridad Humana. Otros ejemplos podemos encontrar en las experiencias de los países orientales como Japón, Corea, Singapur y Malasia. Aquellas formas que predominaron en el mundo occidental se podrían resumir en tres tipos o modelos de llevar a cabo la modernización. Cada una de ellas tiene un cuerpo de ideas que la constituyen, más allá de las modalidades específicas de su puesta en práctica.

**Un primer tipo de modernización** es el que llamaremos para los fines de este trabajo la “modernización en nombre de la igualdad” o de “la planificación centralizada”. En ella existe, como en toda tarea modernizadora, un proceso de **racionalización**. Este busca hacer más eficiente e instrumental la relación de fines y medios. El contenido de la racionalización lo determina la política a través del **Estado** para toda la sociedad. Este es el único dueño de los medios de producción. Organiza y decide tanto respecto de la producción de bienes como de su distribución.

Esta racionalización social se lleva a cabo mediante la diferenciación de los distintos campos de acción, como la educación, la economía, la salud, la previsión social, la cultura, que se constituyen entonces como “**sistemas funcionales**”. En este tipo de modernización ellos tienen una **autonomía** muy relativa, pues todos se ordenan según los fines que persigue la planificación central. La política se transforma en la responsable de codificar (interpretar) y relacionar las necesidades de los ciudadanos con el aparato decisorial del Estado centralizado y planificado.

En este caso la “**Seguridad Humana**” la proporciona el aparato estatal bajo el principio de “cada cual según su posibilidad y a cada cual según su necesidad”. Como todos los individuos tienen iguales necesidades, a todos se les debiera garantizar la misma “seguridad” en salud, vivienda, trabajo, ingreso, consumo, previsión, acceso a bienes culturales. Esta es una respuesta a la noción de modernización en la cual la “**complementariedad**” entre individuos y sistemas funcionales la gestiona el Estado. Sin embargo, la satisfacción de necesidades materiales no colma la demanda de subjetividad. Las personas quieren ser dueñas de su destino.

**Un segundo tipo de modernización** es el que se puede denominar “modernización en nombre de la libertad” o “neoliberal”. En esta modernización el principio ordenador de la sociedad es el de la **libertad individual y el mercado**. En lugar de objetivos sociales definidos por la política y el Estado, predominan las preferencias individuales coordinadas por el mercado. Cada individuo puede lograr insertarse en un todo social según como asuma las oportunidades que el mercado proporciona. Lo importante es que los individuos puedan participar y relacionarse en la vida social a través del dinero. Si las personas logran trabajar en donde ellas elijan y ganar la remuneración que el mercado determine, la “mano invisible” va a ordenar la sociedad según la capacidad de obtener bienes materiales y “**simbólicos**”, es decir bienes no materiales como el conocimiento, la posición social, el prestigio, la influencia.

En esta concepción como en la anterior la “**racionalización**” es un principio central. Los medios deben ordenarse en función de los fines de cada “sistema funcional”. La educación debe proveer los individuos calificados que la economía requiere para abastecer de mano de obra el mercado del trabajo. Debe existir un mercado de capitales para que cada cual ahorre bajo distintos instrumentos financieros. Los empresarios pueden invertir con toda libertad donde el mercado dé señales de rentabilidad. Las empresas deben comportarse conforme al principio de productividad y competitividad para generar la mayor rentabilidad posible, la



cual es la medida del éxito. Debe existir un mercado de la salud para que cada cual escoja la atención que requiera. Lo mismo en relación con la previsión. Es decir, todos los campos de la vida social pasan a constituir mercados donde opera la ley de la oferta y la demanda.

Este enfoque presupone un orden autorregulado. Es decir, supone que cada **“sistema funcional”** es autónomo de la política y del Estado. Estado y partidos no deben interferir en el funcionamiento del mercado. Vista así la **“Seguridad Humana”** es una responsabilidad de cada cual. Cada individuo decide libremente en un mercado amplio de alternativas. La **“complementariedad”** entre individuos y sistemas funcionales implica que cada cual se adapte a la **lógica funcional** que son las normas de regulación internas de cada sistema. La manera de ajustar las inequidades sería la focalización de las políticas sociales en grupos definidos como vulnerables. Al igual que en el primer tipo de modernización, el ser humano es considerado en una óptica fundamentalmente económica, que ignora sus afectos y sentimientos, es decir, su subjetividad.

**Un tercer tipo de modernización** es el mixto o Estado de Bienestar con economía capitalista y mercado regulado. En él se distribuyen los roles respectivos de cada una de esas instancias. El Estado y la política, a través de una planificación no obligatoria sino indicativa, fijan las reglas de funcionamiento del sistema y proveen algunos servicios universales que garantizan a todos la base de seguridad. La economía debe funcionar al interior de determinadas reglas de juego, debe ser eficiente y competitiva, pero en función del bienestar de todos, el que es garantizado y en algunos casos proporcionado por el Estado.

En este modelo de modernización se mantienen los principios básicos de **racionalización y diferenciación de sistemas funcionales**. Lo que cambia aquí son las formas de relacionarse entre ellos y entre los sistemas funcionales y los sujetos. Estos últimos participan activamente en el sistema. Negocian colectivamente las condiciones de trabajo, se organizan como consumidores, etc. El Estado regula y coordina el funcionamiento de dichos sistemas. La autonomía de la **lógica funcional** de cada sistema es por lo tanto relativa.

El sentido global de la Seguridad Humana es ajustar las demandas de los sujetos y las exigencias propias de los sistemas de modo que la sociedad pueda potenciar sus oportunidades y controlar los riesgos. Esta **complementariedad** abre paso, entre otros objetivos sociales, al logro de una igualdad de base en el acceso de las personas a las oportunidades y a la satisfacción de sus necesidades fundamentales.

Este breve resumen, específico para el objetivo de este Informe, muestra que todo proceso de modernización debe responder a la pregunta de la Seguridad Humana. En cada sociedad estos esquemas generan una cultura social de acuerdo con los valores propios de cada uno de estos tipos “ideales”.

Por una u otra razón estos tres tipos de modernización entraron en crisis. En respuesta a sus deficiencias, el PNUD elabora una nueva mirada. El enfoque del Desarrollo y la Seguridad Humana recoge los valores heredados y la memoria histórica para proyectar al futuro un desarrollo social equitativo y efectivo. La pregunta que surge, entonces, podría formularse así: ¿cuál es la pertinencia del tema de la Seguridad Humana en el caso de Chile?

#### **4. LA SEGURIDAD HUMANA: UNA REFLEXION PERTINENTE PARA LA ACTUAL SITUACION DE CHILE**

La historia política y social de Chile y del mundo occidental después de la segunda guerra mundial estuvo centrada en cómo lograr un desarrollo en democracia que armonizara



*"Nosotros, que soñamos también el sueño de la sociedad de bienestar, ¿estamos obligados a terminar construyendo una 'sociedad de malestar'?"*

**José Joaquín Brunner, Bienvenidos a la modernidad, Santiago, Planeta, 1994**

crecimiento y seguridad. La respuesta más exitosa durante treinta años, llamados de "oro", de los países desarrollados fue aquella en que reinó el "Estado de bienestar". En este paradigma se trató de encontrar una ecuación que resolviera la demanda de libertad individual, solidaridad social, crecimiento económico y Estado benefactor que garantizara cierta igualdad de oportunidades y de beneficios del desarrollo.

Como ya se mencionó, este proceso entró en crisis en los países desarrollados por nuevas realidades económicas, sociales y políticas. El debate está aún abierto para encontrar nuevas respuestas.

El proceso social, económico y político chileno desde 1938 hasta 1973 no estuvo ajeno a este paradigma. Este se realizó mediante un desarrollo "hacia dentro" en que el Estado fue logrando asumir no sólo tareas de bienestar social, sino también de agente productivo. La incorporación social de un cada vez mayor número de actores sociales hizo que, a finales de la década de los 60, Chile fuera un país en que todos los grupos sociales tenían un alto grado de organización y capacidad de reivindicación de derechos y oportunidades.

El Estado era el principal agente de distribución de las oportunidades, con una base productiva centrada en el propio Estado y en un capitalismo controlado y regulado por él. El aparato institucional y los recursos fiscales eran requeridos por los distintos sectores para entregar respuestas a las diversas demandas sociales.

La debilidad de un capitalismo protegido y las ineficiencias del Estado como administrador de la salud, la educación, la seguridad social y gran parte de la base productiva del país no lograron responder, bajo diversos ensayos políticos, a la enorme capacidad reivindicativa de la sociedad organizada. Es un hecho que el país creó una cultura de la Seguridad Humana basada, cada vez más, en la organización social, los partidos políticos y el Estado. Esta fue la experiencia de muchos chilenos y chilenas que hasta los años 70 fueron actores de la vida social del país.

Los cambios producidos en los años 80, bajo un régimen autoritario, transformaron en forma muy radical la concepción de la Seguridad Humana en Chile. Se instaló una economía abierta al mundo, un mercado cada vez más desregulado, una masiva privatización de la base productiva y un sistema de protección de riesgos sociales centrado en la responsabilidad individual más que en la acción del Estado y la organización social.

En este esquema muchos podrían preguntarse: si el individuo debe velar sólo por la seguridad personal y de su familia ¿por qué debe preocuparse de los asuntos públicos que son cada día entregados en mayor medida a la decisión de terceros? Podría afirmarse, entonces, que se instala una nueva historia de la Seguridad Humana: la responsabilidad individual. Ella alcanzaría a una parte de la sociedad que emerge, en un mundo globalizado y competitivo, con una gran capacidad de insertarse en él. Pero sería ajena o lejana para otra parte de la sociedad que no tiene ni los medios ni las oportunidades para insertarse en una economía globalizada a través del mercado.

Durante el régimen democrático se han iniciado correcciones tendientes a tomar en cuenta la subjetividad de las personas y a aumentar los niveles de integración social. En ese esfuerzo se enmarcan iniciativas como la creación del FOSIS, el programa MECE, "Chile barrios", pavimentación participativa, Chile joven, programas para el adulto mayor, institucionalización del SERNAM, democratización y autonomía municipal, descentralización de la inversión regional, entre otros.

Sin embargo, muchos chilenos y chilenas en democracia parecen adecuarse con desgano al proceso de modernización. Pareciera que ni el Estado, ni los partidos, ni la sociabilidad pueden ahora cumplir como antes el papel de compartir con las personas los riesgos de sus vida y crear con ellas Seguridad Humana. ¿Será éste el origen de un malestar difuso que se infiltra en la sociedad? Pareciera que este malestar está cargado de nostalgia, perplejidad y soledad.

La transformación radical de la sociedad, ¿habrá alcanzado a modificar los valores y la cultura social? ¿Habrá ella alterado la vida cotidiana y la sociabilidad de los chilenos? ¿Logrará esta modernización constituir Seguridad Humana? Responder a estos interrogantes es el objetivo del Informe que aquí se introduce.

## **5. LA ESTRUCTURA DEL INFORME DE DESARROLLO HUMANO 1998**

El Informe que se entrega está orientado a mirar las transformaciones emprendidas en el país con distintas ópticas y métodos analíticos. Como en todos los Informes de Desarrollo Humano del PNUD sus argumentos y conclusiones se apoyan sobre un sistemático esfuerzo de constatación empírica. Su objetivo, como ya se ha dicho, es servir a una reflexión lo más objetiva posible sobre los efectos de las transformaciones en la vida cotidiana de los chilenos.

En el primer capítulo se presentan algunas paradojas que pueden entenderse como interrogantes y demandas de Seguridad Humana por parte de personas, familias y comunidades.

En el segundo capítulo se propone un marco conceptual con el cual se pueda entender e interpretar la sociedad chilena desde la perspectiva del Desarrollo Humano y más particularmente desde la especial óptica de la Seguridad Humana.

En el capítulo siguiente se entrega un índice de Seguridad Humana tanto desde una perspectiva objetiva como subjetiva. Este es un primer esfuerzo, realizado con una metodología elaborada para este Informe, que pretende objetivar y operacionalizar el concepto de Seguridad Humana.

El capítulo cuarto, bajo el título "Inseguridad: La subjetividad vulnerada", busca entregar los resultados de 18 "grupos de discusión" realizados para este estudio con el objetivo de reconocer las formas y énfasis que toma la noción de "seguridad humana" en las conversaciones de las personas en su vida cotidiana.

En el capítulo que sigue se analiza el "Miedo al otro", ya que es esta una de las principales señales de inseguridad que entrega el estudio de los grupos de discusión.

Otro resultado que entregan dichos grupos es que "el nosotros", es decir, la identidad, la confianza y la sociabilidad se habría resquebrajado. En el capítulo sexto se entregan los resultados de los datos empíricos sobre estos temas.

El Informe estudia algunos mecanismos de seguridad específicos: salud, previsión, educación y trabajo. En cada una de estas dimensiones se presentan tanto las condiciones objetivas como las percepciones subjetivas. Los capítulos séptimo y octavo se refieren a estos puntos.

Otra aproximación metodológica de la Seguridad Humana son los estudios de familia que tienen como objetivo entregar los resultados de una observación en profundidad de 26



familias de distintas regiones, actividades y estratos socioeconómicos escogidas al azar, para captar como ellas enfrentan y gestionan en la vida cotidiana los momentos de inseguridad. Este es el sentido del capítulo noveno del presente Informe.

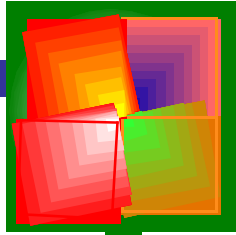
Por último se entregan algunas reflexiones finales y algunas pistas para enfrentar en el futuro el desafío de la seguridad como respuesta al malestar que pareciera haberse establecido en la sociedad.

### HOMENAJE A PATRICIO SILVA ECHENIQUE

*“No sólo es necesario considerar lo mucho que falta por hacer sino también las consecuencias de los cambios provocados. Nuestro deber es contribuir a diseñar una visión de ese futuro, colaborar en su interpretación y dirigirlo, encontrar valores y principios normativos sobre lo que debemos promover y lo que debemos evitar; debatir y establecer una jerarquía de acciones y rumbos. En resumen, debemos reflexionar en conjunto para así fortalecer el sentido de dirección de nuestra acción política. A no esconder los talentos sino a aumentarlos.”*

Patricio Silva Echenique, Manuscrito sobre la “MODERNIDAD” para un artículo aparecido en la Revista Mensaje, 1997.

Hemos querido en este Informe recordar a Patricio Silva Echenique (+ 1997). Apreciado amigo y ex funcionario del PNUD, quien con su calidez, agudeza crítica y profundo humanismo, alentó por largos años nuestra búsqueda por hacer de la persona el centro de un genuino desarrollo.



# CAPITULO 1

## Las paradojas de la modernización



## LAS PARADOJAS DE LA MODERNIZACION

### La perspectiva del PNUD

El desarrollo sólo es un **Desarrollo Humano** en tanto tiene a las personas como sujetos. Un Desarrollo Humano valora la vida humana en sí misma. No se preocupa de las personas solamente en tanto productores de bienes materiales, ni valora la vida de una persona más que la de otra, nacida en una "clase social incorrecta" o un "país incorrecto" o de "sexo incorrecto". Para ser efectivamente humano, el desarrollo debe facilitar a todas las personas ampliar la gama de sus opciones y aprovechar equitativamente las oportunidades que abre la sociedad moderna.

#### Hacia el Desarrollo Humano sostenible

*"Los seres humanos nacen con cierta capacidad en potencia. El propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras."*

**PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano, 1994.**

La idea, elaborada en sucesivos informes mundiales del PNUD, parece obvia, pero no lo es. Con demasiada frecuencia el desarrollo es identificado con el crecimiento económico, evaluando su desempeño exclusivamente por las tasas de inflación e inversión, de productividad y rentabilidad. A veces se privilegian los equilibrios macroeconómicos y las expectativas de ganancias por sobre las necesidades básicas y cotidianas de las personas.

Un Desarrollo Humano, empero, no se agota en los "equilibrios macroeconómicos", por importantes que sean. La propuesta de un Desarrollo Humano Sustentable obliga a mirar más allá de los indicadores macroeconómicos y considerar asimismo la subjetividad. Tomar al ser humano por la "razón de ser" del desarrollo implica tomar en cuenta sus opiniones e intereses, sus deseos y miedos. La persona no es un "factor" que pueda ser manipulado en función de los cálculos económicos.

Exige que se la respete en su dignidad humana, en su singularidad individual, en su vulnerabilidad. En suma, una perspectiva de Desarrollo Humano se interesa por la persona como sujeto y como beneficiario del desarrollo.

#### La mirada elaborada por el PNUD coincide con la preocupación expresada por las diversas autoridades de Chile.

Existe una opinión compartida en el sentido de que el muy favorable desarrollo económico del país no es un fin, sino un medio para la realización personal y colectiva de las personas. Ello presupone la participación efectiva de las personas en la resolución de los distintos problemas nacionales. Más exacto: presupone que las personas se hacen sujetos del desarrollo y, por ende, capaces de definir el rumbo y el ritmo de la modernización en marcha.

Diferentes personalidades han manifestado su preocupación acerca de los efectos que pueda tener una subjetividad frágil y precaria para el desarrollo del país. En efecto, la experiencia histórica parece enseñar que un proceso que lesiona la dignidad y libertad de la persona también daña la sustentabilidad del desarrollo mismo.

#### El bajo desempleo es la principal amenaza para las metas económicas de Chile

*"Sin un claro repunte en el desempleo, las presiones salariales probablemente se transformarán en un constante dolor de cabeza para la autoridad monetaria así como serán una amenaza a las ganancias corporativas y, por lo tanto, para el crecimiento económico futuro."*

**Cita de un estudio del Banco J.P.Morgan sobre Chile (El Mercurio, Economía y negocios, 1997)**

## Paradojas del desarrollo económico

Mirar a las personas como sujetos del desarrollo cobra relevancia, incluso cierto tono dramático, a la vista de las paradojas que marcan el desarrollo chileno. Es paradójico, en efecto, que Chile sobresalga en América Latina por sus resultados

económicos al mismo tiempo que los chilenos parecen volverse más escépticos acerca del progreso del país. Basta recordar algunas cifras conocidas: en la última década Chile tiene un crecimiento económico sostenido de un 7% anual, reduce la inflación y el desempleo a un 6%, incrementa las remuneraciones en casi 4%

**GENERADA POR DESIGUALDADES** del modelo económico, advirtió el ministro Eduardo Aninat

# "Hay brecha de insatisfacción"

**HORA DE REACCIONAR**

Reconocidos y advertidos los riesgos, el ministro Aninat planteó que es todavía hora de reaccionar oportunamente. Tenemos que promover un amplio debate sobre este tema de fondo de adónde nos conduce desde el punto de vista de bienestar, felicidad individual y colectiva el tipo de sociedad que estamos construyendo con este modelo", declaró.

Previamente había señalado contra la tendencia de creer que el tema de la "distribución a fondo" es una responsabilidad que puede esperar el advenimiento del siglo 21.

"Para la vicepresidenta de la CUT, María Rozas...hay un fuerte ambiente de desencanto. El meollo del asunto, dijo, es la calidad de vida...es cierto que pueden estar ganando más, pero qué pasa con ese trabajador que labora 14 horas al día...no tiene capacidad de recreación pero sí de aislamiento, de insatisfacción..."

"Parecido opinó el Presidente de la Corporación de Exportadores, Cristóbal Valdés: Me interpretó mucho el ministro...me pareció muy novedoso y maduro el enfoque...esa sensación de insatisfacción excede con mucho el marco de Chile...una expresión concreta es la juventud descomprometida con el país..."

La Nación. Agosto. 1997

## El crecimiento económico no es la única meta

*"El crecimiento económico medido exclusivamente por las tradicionales Cuentas Nacionales es insuficiente para medir el efecto de bienestar en un pueblo. De ahí el significativo aporte del PNUD al proyectar una luz nueva sobre este viejo problema: medir el progreso del desarrollo humano de una nación. Seamos claros, no vamos a sacrificarlo todo por lograr como única meta el crecimiento económico per se. El crecimiento es una pieza fundamental del desarrollo pero jno es la única!"*

Eduardo Aninat, Ministro de Hacienda: Presentación del Informe de Desarrollo Humano 1994 del PNUD

## La confianza, fundamento de la modernización

*"De poco y nada servirá la gigantesca obra de modernización y tecnificación del trabajo, de apertura de mercados y de mentalidades, de crecimiento económico y maduración política, de pacificación social y consolidación democrática llevada a cabo, con enorme sacrificio, durante los últimos tiempos, si todo ello ocurre al costo de echar por tierra su fundamento: la confianza."*

Eliodoro Matte Larrain: No es el país que queremos; CEP-Puntos de Referencia 191, septiembre 1997



anual, aumentan las exportaciones en un 90% y las inversiones extranjeras en un 250 por ciento; en definitiva, todos los indicadores muestran un progreso notable. (Ver CUADRO 1)

A pesar de las tendencias promisorias de la evolución económica del país, prevalece la incertidumbre. Acorde con una encuesta nacional del Centro de Estudios Públicos (CEP), en julio de 1997 una proporción igual (42%) de entrevistados pensaba que el país estaba progresando o que estaba estancado (ver GRAFICO 1).

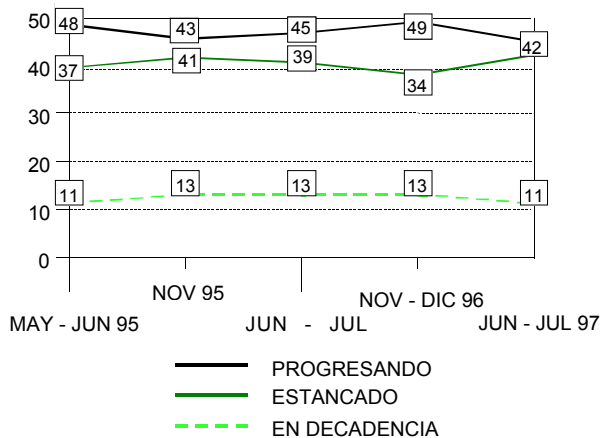
**CUADRO 1**  
**Evolución macroeconómica de Chile, 1990-1995/96**

	1990	1995/96
Crecimiento del PIB	3,3%	7,6%
Déficit de cuenta corriente	2,0%	1,5%
Crecimiento salarios reales	2,0%	5,0%
Desempleo	8,0%	7,0%
Inflación	27,0%	7,4%

**Fuente:** Banco Central de Chile

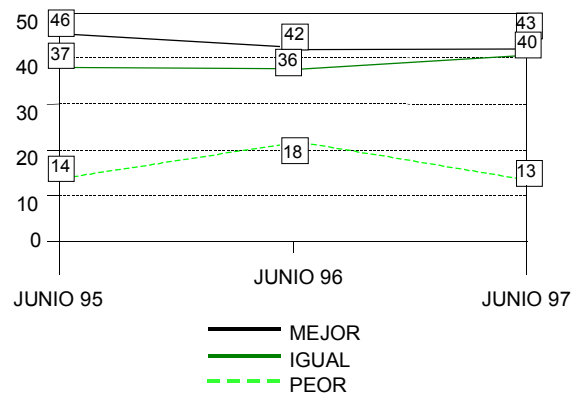
La incertidumbre acerca del desarrollo de Chile contrasta con una visión más bien optimista acerca del futuro personal. Según la encuesta mencionada del CEP, ocho de cada diez entrevistados estiman que su situación económica será igual o mejor el próximo año. Parece pues que las personas confían más en estrategias individuales de éxito que en el progreso generalizado del país. Dicho en otros términos, el futuro suele ser visualizado más como un horizonte personal que como un horizonte compartido (ver GRAFICO 2).

**GRAFICO 1**  
**Percepción del momento actual del país**



**Fuente:** CEP. Estudio Nacional de Opinión Pública, junio-julio 1997

**GRAFICO 2**  
**Percepción de la situación económica personal en un año más (%)**



**Fuente:** CEP. Estudio Nacional de Opinión Pública, junio-julio 1997

### Paradojas del desarrollo social

Quizás los indicadores macroeconómicos digan poco a la gente, más preocupada de su diario quehacer. El relativo optimismo acerca del futuro personal, empero, hace pensar que los motivos de preocupación pueden radicar más en el ámbito social que individual. Podría existir una insatisfacción en torno al modo en que se organiza y funciona la sociedad. En esta perspectiva, mirando las cifras macroeconómicas, la pobreza aparece como una situación injustificable.

Gracias a un fuerte aumento del gasto social y al esfuerzo privado, entre 1987 y 1996 la población chilena en situación de pobreza e indigencia ha disminuido de 45% a un 23 por ciento; la indigencia baja del 17% al 6 por ciento. Este esfuerzo es reconocido en el Índice de Pobreza Humana (PNUD 1997), que incluye variables de salud, educación y servicios básicos, donde Chile muestra el tercer mejor desempeño de los países en desarrollo (ver CUADRO 2).

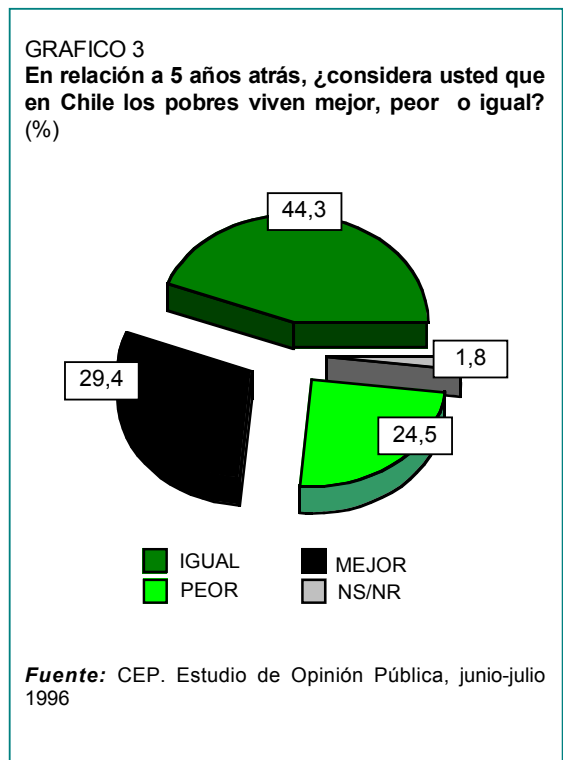
**CUADRO 2**  
**Población en situación de pobreza, 1987-1996**  
(porcentaje sobre población total)

Año	Total pobres
1987	45,1 %
1990	38,6 %
1992	32,6 %
1994	27,5 %
1996	23,2 %

**Fuente:** MIDEPLAN, Encuestas CASEN

No obstante, los éxitos de Chile en reducir la pobreza no guardan relación con la percepción de la gente. Una encuesta del CEP de 1996 indica que un 44,3 % de los encuestados considera que los pobres viven igual que antes (ver GRAFICO 3). Los entrevistados no reconocen mayor cambio a pesar de que el combate contra la pobreza representa un tema prioritario del país ¿Hay deficiencias en comunicar los avances logrados o éstos no resuelvan los problemas concretos de la gente?

Las dudas que albergan los chilenos acerca del progreso efectivo del país tienen asidero. No parece "normal" que tres lustros de crecimiento económico ininterrumpido no hayan modificado la distribución desigual del ingreso. Las encuestas CASEN muestran que el decil más rico obtiene ingresos 29 veces superiores al decil más pobre. En años recientes, los ingresos de todos los grupos sociales han aumentado, pero la brecha entre pobres y ricos subsiste (ver CUADRO 3).





**CUADRO 3**  
**Evolución de la distribución del ingreso monetario según**  
**deciles de ingreso autónomo, 1987-1996<sup>1</sup>** (Porcentajes)

<b>Distribución del ingreso monetario<sup>2</sup></b>					
<b>Decil del ingreso autónomo</b>	<b>1987</b>	<b>1990</b>	<b>1992</b>	<b>1994</b>	<b>1996</b>
1	1,5	1,6	1,7	1,5	1,4
2	2,8	2,8	2,9	2,8	2,7
3	3,6	3,7	3,8	3,6	3,6
4	4,3	4,5	4,7	4,6	4,6
5	5,4	5,4	5,6	5,6	5,5
6	6,3	6,9	6,6	6,4	6,4
7	8,1	7,8	8,0	8,0	8,1
8	10,9	10,3	10,4	10,5	11,0
9	15,9	15,1	14,7	15,3	15,4
10	41,3	41,8	41,6	41,6	41,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>20/20<sup>3</sup></b>	<b>13,30</b>	<b>12,93</b>	<b>12,24</b>	<b>13,12</b>	<b>13,83</b>

- (1) Se excluye servicios domésticos puertas adentro y su núcleo familiar  
 (2) Los ingresos autónomos corresponden a los ingresos provenientes de la posesión de factores productivos, es decir, a sueldos, salarios, jubilaciones, rentas, utilidades, intereses, etc. Los ingresos monetarios corresponden a los ingresos autónomos más las transferencias monetarias realizadas por el sector público, tales como las pensiones asistenciales, los subsidios únicos familiares y las asignaciones familiares  
 (3) Relación entre el porcentaje del ingreso captado por el 20 % más rico de los hogares y el porcentaje captado por el 20 % más pobre.

**Fuente:** MIDEPLAN, Encuestas CASEN

La desigualdad de los ingresos se refleja en la percepción de un desajuste entre lo que se aporta a la riqueza nacional y lo que se recibe. Según la encuesta del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) de marzo de 1996, un 40% de los entrevistados opina que el desarrollo económico de Chile se debe primordialmente al esfuerzo de los trabajadores, al mismo tiempo que un 78% cree que ese crecimiento beneficiaría solamente a una minoría.

La desigualdad no parece restringida al ámbito económico. Según el estudio de opinión pública a nivel latinoamericano, Latinobarómetro, de 1996, siete de cada diez entrevistados afirma que no hay igualdad ante la ley en Chile. O sea, las normas y "reglas de juego" no serían válidas para todos por igual.

#### **Paradojas del desarrollo cultural**

La distancia entre las condiciones objetivas y las percepciones subjetivas señala una desazón. Las autoridades reconocen la

existencia de un malestar difuso y mudo que no es fácil de explicar. La misma opinión pública se revela ambigua a la hora de evaluar el modo en que funciona la sociedad chilena. Así, llama la atención que al mismo tiempo que las personas multiplican los contactos sociales también expresan un alto grado de desconfianza. Según una encuesta del Instituto de Sociología de la Universidad Católica (DESUC-COPESA) de 1995, sólo el 8,2% de los entrevistados de las grandes ciudades del país estima que se puede confiar en la mayoría de las personas (ver GRAFICO 4).

Otro ejemplo ofrece el valor atribuido al esfuerzo personal para mejorar las condiciones de vida. Según la encuesta sobre representaciones de la sociedad chilena realizada en 1995 por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el trabajo propio es percibido como más importante que la gestión del gobierno en la situación actual (ver CUADRO 4). Aparece pues interiorizada la valoración del mérito personal, lo que en sí es un hecho positivo para el Desarrollo Humano. Pensando en el futuro de los hijos, en cambio, se otorga

prioridad a las mejoras que pueda realizar el gobierno. En ambos casos, no se atribuye a la suerte un papel significativo. Constatamos, sin embargo, un fuerte aumento de los juegos de azar en años recientes (ver GRAFICO 5). Posiblemente los chilenos asuman el esfuerzo personal como un valor propio de la modernidad al mismo tiempo que temen el resultado aleatorio de tal esfuerzo.

**CUADRO 4  
Papel del estado/límites del  
esfuerzo propio**

**Factores que permiten mejorar  
las condiciones de vida de la gente**

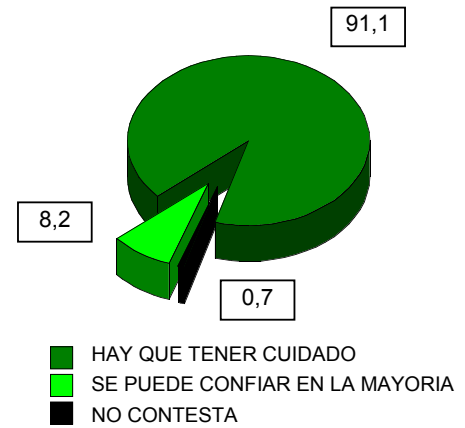
El gobierno hace progresar país	39%
Tener suerte	11%
El trabajo propio	48%

**Factores que permiten que los hijos  
puedan progresar en la vida**

El gobierno mejora situación del país	47%
Tener suerte	8%
Trabajar como yo	44%

**Fuente:** Encuesta FLACSO, 1995

**GRAFICO 4  
Percepción de los extraños**



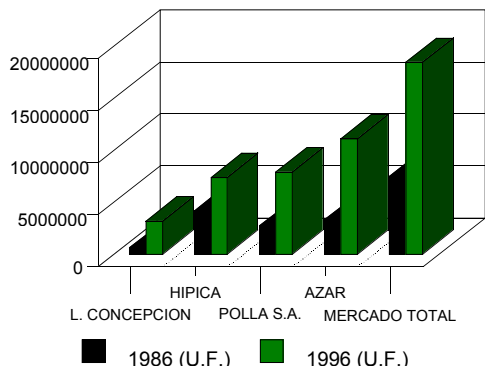
**Fuente:** DESUC-COPESA, 1995

La imagen de Chile no es (no puede ser) valóricamente neutral. La representación que se hace del "país que tenemos" siempre está teñida de la idea del "país que queremos". Todo juicio sobre la sociedad tiene necesariamente un aspecto normativo. El siguiente CUADRO 5, elaborado sobre la base de la encuesta de FLACSO de 1995, hace suponer que, en términos generales, los chilenos reconocen que la sociedad avanza y que los cambios son para mejor.

Simultáneamente, están convencidos de que la sociedad chilena se ha vuelto más agresiva y más egoísta. Creen que Chile es una sociedad solidaria a la vez que una sociedad poco justa e igualitaria. La imagen clara oscura de la sociedad insinúa una evaluación matizada de la modernización. Los chilenos parecen incorporarse decididamente al proceso a la vez que resienten sus efectos.

Seguramente, tales sentimientos encontrados son normales; toda sociedad tiene aspectos positivos y negativos. Cierta desazón que se desprende de las cifras mencionadas podría ser atribuida a las inquietudes cotidianas en la "sociedad de consumo". Para muchas familias la vida actual resulta ser más dura porque pagan un

**GRAFICO 5  
Evolución del mercado de los juegos, azar e hípica,  
1986-1996**



**Fuente:** Polla Chilena de Beneficencia, 1996



CUADRO 5  
Chile es una sociedad...

	Acuerdo	Desacuerdo
Solidaria	83 %	17 %
Que avanza	82 %	17 %
Que cambia para mejor	78 %	20 %
Más agresiva	80 %	19 %
Cada vez más egoista	64 %	34 %
Igualitaria socialmente	18 %	81 %
Justa	29 %	70 %

Fuente: Encuesta FLACSO, 1995

CUADRO 6  
Participación de jóvenes en los registros electorales, 1988-1997 (%)

Elecciones	18-19 años	20-24 años	25-29 años
Plebiscito 1988	5,50	15,66	14,83
Plebiscito 1989	4,00	15,48	15,03
Presidencial 1989	2,96	15,31	15,17
Municipal 1992	2,69	12,19	15,06
Presidencial 1993	3,02	10,99	14,57
Municipal 1996	1,22	7,91	13,30
Parlamentarias 1997	1,06	6,75	11,07

Fuente: Servicio Electoral, 1997

CUADRO 7  
Abstención Electoral, votos blancos y nulos electorales, 1988-1997

Votos Elecciones Nulos	Abstención	Votos blancos	
Plebiscito 1988	2,69	0,90	1,30
Presidencial 1989	5,28	1,10	1,40
Municipal 1992	10,20	5,86	3,06
Presidencial 1993	8,71	1,85	3,68
Municipal 1996	12,14	3,02	7,95
Parlamentarias 1997	13,70*	4,37	13,54

\* Estimado

Fuente: Servicio Electoral, 1997

consumo mucho mayor que antes. A fines de 1995, según cifras de la Cámara de Comercio de Santiago (marzo de 1996), un millón y medio de hogares habían contraído deudas de consumo y la mitad de ellos habían asumido deudas más o menos tres veces superiores a su ingreso mensual. Posiblemente, el hecho de tener que pagar deudas en los próximos 15 a 28 meses contribuya al desasosiego, pero no lo explica.

### Paradojas del desarrollo Político

La subjetividad se hace notar también en la esfera política, aunque sea por omisión. Quizás sea en la institucionalidad política donde más se palpan las paradojas. Chile ha logrado llevar a cabo una transición pacífica y ordenada al régimen democrático. La institucionalidad democrática se afianza mediante la elección regular de 2.150 autoridades, desde el Presidente de la República hasta alcaldes y concejales. Simultáneamente, sin embargo, disminuye el interés por la política. En el momento mismo en que el ciudadano puede incidir con voz y voto en las orientaciones básicas del desarrollo, desde el nivel municipal al nacional, la participación política se debilita. El ejemplo más notorio es la baja inscripción de los jóvenes en los registros electorales (ver CUADRO 6).

La elección parlamentaria de diciembre de 1997 puso en evidencia la existencia de un malestar o, como dice la Real Academia, una incomodidad indefinible. Ese día, según datos preliminares, un 13,7% de la población se abstuvo, otro 13,6% anuló su voto y un 4,2% votó en blanco; es decir, más de 2,3 millones de electores no se identificaron con ninguna posición partidista. Parece demasiado fácil atribuir esta retracción del electorado (potencial y efectivo) al aburrimiento tópicamente de una "democracia normal", donde las gestas épicas han sido sustituidas por una compleja red de negociaciones puntuales (ver CUADRO 7).

Tal vez la desazón tiene que ver con la forma particular de "normalización" que vive la sociedad chilena. Tal vez sea precisamente la actual estrategia de modernización la que provoque malestar. A diferencia de otros países, la celeridad e intensidad de las transformaciones sociales puede ser tal que deja descolocadas a las personas. Una fórmula simple, pero reveladora de las paradojas de la situación chilena podría ser: un país con un notable desarrollo económico, donde la gente no se siente feliz (ver CUADRO 8).

### Las preguntas

La mirada propuesta descubre varias paradojas que suscitan otras tantas preguntas. ¿A qui se debe la brecha entre la evaluación macrosocial y la percepción que

tiene la gente? ¿Es que la gente no ve los éxitos del país o es que el desarrollo nacional resulta insensible a las preocupaciones de las personas? ¿Qué experiencias subyacen a la idea que se hace la gente acerca de la felicidad? Todo parece indicar que hay "algo" en el desarrollo económico, político y cultural de Chile que provoca malestar, desasosiego o, francamente, inseguridad.

Resumiendo el punto de partida: una mirada al desarrollo de Chile en la perspectiva de un Desarrollo Humano sustentable descubre, en una primera apreciación, el carácter paradójico del proceso. **Un notable avance de la modernización en todos los ámbitos de la sociedad chilena coexiste con no menos notorias expresiones de malestar.** De ser correcta esta apreciación, es menester preguntarse por las razones de dicho malestar.

La indagación descansa sobre una hipótesis: a la luz del panorama esbozado parece posible interpretar el malestar como la expresión larvada de situaciones de inseguridad e incertidumbre. De este supuesto se desprenden los dos interrogantes que orientan el análisis:

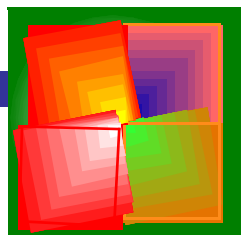
¿Por qué las personas se sienten inseguras si la modernización de los sistemas e instituciones sociales muestra y augura un aumento de las oportunidades ?

¿Qué consecuencias puede tener tal desajuste entre los logros de la modernización y la percepción de la gente para un desarrollo que pretende ser humano y sustentable ?

**CUADRO 8**  
**Percepción del desarrollo económico del país y de la felicidad de la gente**

		Económicamente el país está mejor		
		Si	No	Total
La gente vive más feliz	Si	9,1%	7,3%	<b>16,4%</b>
	No	44,5%	38,3%	<b>82,8%</b>
	<b>Total</b>	<b>53,6%</b>	<b>45,6%</b>	<b>100,0%</b>

**Fuente:** Encuesta Quanta, Santiago Sur y Oriente, julio 1997



## **CAPITULO 2**

# **Elementos para la comprensión de la Seguridad Humana en la modernidad**



## ELEMENTOS PARA LA COMPRESION DE LA SEGURIDAD HUMANA EN LA MODERNIDAD

El malestar, la incertidumbre y el debilitamiento de la vocación participativa de las personas puede tener consecuencias negativas para el Desarrollo Humano. En efecto, el éxito del desarrollo tiene su punto crítico en el grado en que mejora la calidad de vida, las posibilidades de integración y participación social de las personas y no sólo en la expansión del proceso productivo (Mahbub ul Haq, 1995).

Las profundas transformaciones impulsadas por la actual modernización a escala mundial han dado un nuevo carácter a fenómenos tan antiguos como la inseguridad, el riesgo o la confianza. Hay una abundante bibliografía teórica en que se ha intentado dar cuenta de este hecho (Ver Habermas, J. 1987; Fitoussi, J.P. y Rosanvallon, 1997; Giddens, A. 1994; Beck, U. 199; Luhmann, 1996; Touraine, A. 1997) Esa reflexión muestra la gran complejidad que adquiere hoy la construcción de certezas y seguridades y la no menor dificultad de los esfuerzos por comprenderlas.

Este capítulo no pretende dar cuenta de toda esa complejidad, aun cuando la considera. Aquí se espera proporcionar alguna guía conceptual e histórica para la correcta comprensión del sentido de los capítulos que siguen. El objetivo de este capítulo es introducir y profundizar el concepto de Seguridad Humana elaborado por el PNUD. El se ofrece como un instrumento adecuado para el diagnóstico y la interpretación prospectiva del sentido de la inseguridad y del malestar de los chilenos en vistas al objetivo del Desarrollo Humano del país. La argumentación del capítulo es al mismo tiempo conceptual e histórica. Ella sitúa el malestar que recorre al país en el contexto del desafío propio del proyecto de modernidad. Este busca compatibilizar el proceso histórico de modernización con la seguridad y certidumbre en la vida cotidiana de las personas.

### **Algunas interpretaciones usuales del malestar social**

El malestar provocado por las paradojas del proceso de modernización concita una creciente atención de quienes hacen la reflexión social. En los hechos, en el último tiempo los síntomas del malestar han comenzado a ser recogidos e interpretados por el análisis social y por los medios de comunicación del país.

**Una primera interpretación** que ha surgido se refiere a la incertidumbre que resulta de cualquier proceso acelerado de cambio. La sociedad moderna con su cambio vertiginoso dejaría de pronto obsoletas las formas tradicionales en que las personas se perciben a sí mismas, a los otros y a la naturaleza. Por su propia velocidad, ese cambio no dejaría tiempo para la cristalización de nuevas formas culturales, que por su naturaleza requerirían plazos muy largos. En medio de este cambio se encontrarían las personas sin las certidumbres de antaño y carentes de otras nuevas.

**Una segunda interpretación** se refiere a la incertidumbre específica que resulta de la creciente complejidad de la vida social. El desarrollo de las oportunidades de la sociedad moderna y de las tecnologías de información, paralelo a la ampliación de las libertades de los individuos para elegir, dejaría a estos solos frente a la necesidad de optar de entre una oferta de alternativas que sobrepasa su capacidad de comprensión y discriminación.

**Una tercera interpretación** se refiere al impacto de la modernización sobre las relaciones sociales y la confianza. La modernización actual se caracterizaría por una creciente individualización y debilitamiento de los lazos sociales. Los "otros" se tornarían desconocidos y todo acto de confianza sería una apuesta incierta en sus resultados.

*El concepto de Seguridad Humana se ofrece como un instrumento para el diagnóstico y la interpretación prospectiva del sentido del malestar y de la inseguridad de los chilenos*

También tendría lugar un cambio que modificaría los vínculos tradicionales entre las instituciones sociales y las necesidades individuales y colectivas. Como efecto de ello las personas desconfiarían de la disposición de las instituciones a brindarles apoyo.

**Una cuarta interpretación** se refiere al impacto que tiene para las personas la creciente consideración de la vida cotidiana como un cálculo de riesgos y beneficios individuales. En una sociedad donde los proyectos colectivos dejan paso a los proyectos individuales, el futuro está abierto. El se presenta lleno de oportunidades pero también de amenazas. Exige de cada uno construir sus propios destinos, cosechar individualmente los frutos, pero pagando también individualmente los costos. Esto aumentaría la sensación de aislamiento y desamparo social.

Todas esas explicaciones ponen de relieve correctamente aspectos de la inseguridad e incertidumbre reinantes. Todas ellas destacan adecuadamente el hecho de que el tipo de modernización actual implica un quiebre con formas anteriores de organizar la sociedad, lo que produciría una fuerte desestabilización de la vida cotidiana. Sin embargo, esas interpretaciones comparten un mismo sesgo. En efecto, si bien diagnostican el malestar, lo consideran empero un mero subproducto del cambio y de la modernización. Un subproducto indeseado, sin duda, pero que no amenazaría la solidez misma de la modernización.

Es cierto que el aumento de las incertidumbres e inseguridades es un efecto consustancial a la modernización. Pero también es cierto, y así lo avala la experiencia histórica, que la inseguridad e incertidumbre de la gente se convierte en uno de los obstáculos y defectos más importantes de los procesos de modernización. En el reconocimiento y correcto enfrentamiento de las inseguridades e incertidumbres de la gente, la modernidad se juega sus posibilidades de éxito en el largo plazo. **Sólo una interpretación que aborde el carácter activo y fundacional que la certeza y la seguridad tienen en la construcción del orden social permitirá comprender correctamente el impacto que**

**la inseguridad actual de la gente podría tener para la consecución del Desarrollo Humano Sustentable.** Esto significa que no basta con diagnosticar la inseguridad; hay que ponerla en relación con la seguridad de las personas como horizonte normativo y condición del éxito duradero de una sociedad plenamente moderna. El concepto de Seguridad Humana, surgido en la tradición de los Informes de Desarrollo Humano del PNUD, busca precisamente enfatizar el simultáneo carácter de medio y de fin en sí mismo que posee la seguridad para una sociedad efectivamente moderna.

El argumento de este capítulo se organiza a base de algunas tesis generales. **Primero**, la incertidumbre y la seguridad son rasgos permanentes de la vida en sociedad. **Segundo**, la modernidad se caracteriza por definir la relación entre sociedad, seguridad e incertidumbre de modo particular, un modo que ha resultado problemático y que exige un permanente esfuerzo de solución. **Tercero**, en Chile el tema de la incertidumbre y de la seguridad adquieren un carácter propio en función de su historia y de la particularidad de los problemas de integración social acreados por la modernización. **Cuarto**, el concepto de Seguridad Humana es un instrumento de diagnóstico y un horizonte normativo que da cuenta del carácter dinámico de la seguridad en la sociedad moderna al poner el énfasis en las condiciones de acceso de las personas a las oportunidades creadas por la modernización. A partir de las reflexiones sobre estas tesis se definirá un concepto de Seguridad Humana que permita ordenar e interpretar los antecedentes empíricos recientes sobre modernización, seguridad e integración social en Chile.

## **1. LA SEGURIDAD HUMANA: UNA INTERPRETACION MAS AMPLIA Y MAS PROFUNDA**

El Desarrollo Humano es el proceso de ampliación de la gama de oportunidades de que dispone la gente para llegar a ser sujeto y beneficiario del desarrollo. En su esfuerzo permanente por profundizar y explicitar la perspectiva de un desarrollo centrado en las

*En el reconocimiento y correcto manejo de las inseguridades e incertidumbres de la gente, la modernidad se juega sus posibilidades de éxito.*

personas, el PNUD elaboró el concepto de Seguridad Humana, el que sería tema central del Informe Mundial de Desarrollo Humano del año 1994. La Seguridad Humana pone el énfasis en el ambiente social que hace posible un ejercicio estable y seguro de las opciones creadas por el Desarrollo Humano.

*“La Seguridad Humana está centrada en el ser humano. Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y a la vida en conflicto o en paz”.*

*“La Seguridad Humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana”*

**PNUD, Informe Mundial de Desarrollo Humano, 1994**

Con este concepto se destaca que no basta un aumento de las oportunidades orientadas a las personas, tales como ingresos, longevidad, educación, si no están en un entorno social que permita acceder a ellas y disfrutarlas. Lo que se destaca es el entorno social que hace posible el Desarrollo Humano. Sin paz social, equidad, solidaridad, confianza, las oportunidades creadas por el desarrollo dejan de ser tales, pues dejan de estar accesibles para todos en condiciones equitativas, estables y seguras.

*“Evidentemente hay un vínculo entre la Seguridad Humana y el Desarrollo Humano: el progreso en una esfera realza las posibilidades de lograr progresos en la otra. Pero el fracaso en una esfera aumenta también el riesgo de que fracase la otra: la historia abunda en ejemplos”*

**PNUD, Informe Mundial de Desarrollo Humano, 1994**

El concepto de Seguridad Humana hace además hincapié en el carácter dinámico y socialmente producido del ambiente que permite el goce de las oportunidades de desarrollo. La Seguridad Humana no es algo que las personas puedan esperar y recibir pasivamente de las instituciones sociales;

ella no debe confundirse con una suerte de muletas sociales. Forma parte consustancial de ella la participación activa de las personas y su capacidad para asumir riesgos.

**Al relevar el tema de la Seguridad Humana el PNUD ha abierto un espacio a la reflexión de una condición básica de cualquier existencia social: la construcción de un entorno de certidumbres y seguridades compartidas que haga posible la participación, la cooperación, la confianza y también el procesamiento de los conflictos. Este requisito es precisamente uno de los más afectados por las profundas transformaciones que acompañan a la modernización radical de este fin de milenio. (Banuri, T. et al., 1995)**

## **2. INCERTIDUMBRE Y CERTEZA, COORDENADAS DE LA VIDA EN SOCIEDAD**

### **La necesidad de las certezas**

Las personas requieren de certezas y seguridades para desarrollarse. La certeza de que a la noche seguirá la mañana es una condición tácita de las actividades diarias. Del mismo modo, la certeza de que las personas entienden lo mismo al usar un lenguaje común es la condición de la comunicación. Para iniciar actividades sociales también son necesarias, por ejemplo, la certeza de no ser privado arbitrariamente de la libertad, o la certeza de que la palabra dada será cumplida.

La necesidad de certezas y seguridades tiene un fundamento antropológico. La especie humana tiene una contextura esencialmente abierta. A diferencia de las otras especies el hombre no posee un repertorio biológico de orientaciones prefijadas que guíen su relación con los otros seres humanos y con el entorno. Al hombre le están abiertas posibilidades muy diversas y variables para construir el mundo que habita. El no posee de antemano un criterio absoluto acerca de cuál de ellas es la adecuada. La incertidumbre es no poseer un orden predeterminado y estable de relaciones sociales y tener que construirlo orientado sólo por la luz tenue



*En una crisis de las certidumbres y seguridades está en juego el sentido y la posibilidad misma de la existencia común*

de la vocación humana a ser persona entre personas. Esta es la marca de origen de lo humano que explica su fragilidad, pero es también el desafío que da sentido y grandeza a su libertad.

El hombre debe crear certezas como condición de su existencia. Esta tarea no puede ser resuelta por cada individuo aislado, pues la naturaleza de éstas es colectiva. Las certezas se refieren a relaciones entre individuos y su entorno y definen un marco compartido para su coordinación. Coordinación y creación de certidumbres colectivas son las condiciones primarias de la reproducción humana. La sociedad es precisamente aquel espacio de coordinación y certezas en que lo humano se hace posible. De esta manera, la sociabilidad es la base sobre la que sustentan las certezas y las seguridades. Se entiende por **sociabilidad** el despliegue de vínculos cotidianos entre los individuos que se sustentan en el mutuo reconocimiento como participantes de una comunidad de saberes, identidades e intereses.

La supervivencia y el sentido humano de la existencia que se logran a través de las certezas y las seguridades sociales, son dos necesidades indisolubles. Ello explica un hecho central para el objeto de este Informe: en una crisis de las certidumbres y seguridades sociales no está en juego sólo la reproducción material de personas individuales, sino también el sentido y la posibilidad misma de la existencia común. La cesantía no afecta sólo a los ingresos familiares o a la estabilidad económica del país, afecta sobre todo a las identidades personales, a las confianzas recíprocas, a la integración y la paz social.

Los cambios en las relaciones familiares, con la vecindad y con los amigos, los cambios en la vida laboral y en las instituciones que encarnan las certezas sociales terminan, tarde o temprano, afectando como un todo al orden y al sentido de la existencia previamente establecido.

Las certezas del mundo social, creadas como están frente a desafíos históricos concretos, no son ni pueden ser absolutas. Están en permanente cambio, con mayor o menor

velocidad y profundidad según el ámbito de certezas de que se trate. Las certezas y seguridades pueden ser relativizadas como efecto del aprendizaje e innovación colectiva, o simplemente por la irrupción inesperada de sucesos no considerados en la imagen social de la realidad. Un cambio climático sostenido puede dejar obsoletas las técnicas agrícolas que emplea una comunidad, alterar sus hábitos alimenticios, de vivienda y vestuario, afectando con ello su imagen de mundo y sus relaciones sociales tradicionales. Es decir, puede afectar aquellos aspectos que constituían las certezas mediante las cuales organizaban su vida social.

### **Las certezas amenazadas**

Por fuertes que sean las certezas ellas no pueden eliminar del todo los peligros. En todos los ámbitos de la vida personal y social hay incertidumbres, peligros y riesgos. No obstante, aun cuando ellos son componentes ineludibles de la experiencia social, tienen un límite más allá del cual tanto los individuos como la sociedad exponen su desarrollo y su sentido. Puede ser perfectamente tolerable para la sociedad que alguien se resfríe porque fue sorprendido por una lluvia, pero puede ser intolerable que una ciudad se instale a orillas de un río cuya crecida en invierno podría sepultarla en lodo. La sociedad puede tolerar que alguien pierda dinero por una mala inversión, pero no puede tolerar que todos pierdan todas sus inversiones como efecto de una crisis global del sistema financiero. Una **amenaza** es aquella interrupción probable de los cursos de acción individuales o colectivos que resulta intolerable para una sociedad, para sus miembros o para ambos.

La sociedad y los individuos construyen mecanismos ad hoc que aseguran el desarrollo de la sociedad y de los individuos. Precisamente ello es necesario en el caso de que un curso de acción se vea interrumpido como efecto de las incertezas, peligros y riesgos y amenace con ello en un grado intolerable la reproducción social, del individuo o ambas. Es lo que ocurre con un seguro de cesantía, con la persecución de los delinquentes o, como en el caso chileno, con el

fondo de estabilización del precio del cobre. Ellos operan cuando los peligros y riesgos exceden un límite definido socialmente.

Puede definirse esos mecanismos ad hoc como mecanismos de seguridad. **Seguridad** se refiere en un sentido **objetivo** a los mecanismos, redes o vínculos que impiden el apareamiento de una alteración en un curso de acción o bien permiten que, aun cuando ella aparezca, el curso de acción pueda realizar sus fines en un grado razonable para el individuo, para la sociedad o para ambos. En un sentido **subjetivo** seguridad se refiere al estado psicológico y a las disposiciones de acción que resultan de la percepción de los individuos acerca de los mecanismos, redes o vínculos de que disponen.

La existencia de mecanismos objetivos de seguridad no basta, sin embargo, para hacer más segura a una sociedad. Es necesario también que las personas perciban esos mecanismos y confíen en ellos de modo de poder incorporarlos en sus estrategias de acción. Los mecanismos objetivos de seguridad se hacen operantes porque las personas creen que pueden contar con ellos. Por el contrario, sin confianza en esos mecanismos ellos no sólo se vuelven ilegítimos, sino inoperantes. Para que haya democracia, por ejemplo, no basta que haya registros electorales, candidatos y campañas competitivas. Es también necesario que las personas creen en la eficacia de esos mecanismos para sus vidas concretas y acudan a votar. En el ámbito de la Seguridad Humana los mecanismos objetivos y las percepciones subjetivas se condicionan mutuamente y forman un todo indisoluble.

#### **La construcción social de seguridades**

Las formas sociales de implementar seguridad son variables. Ello depende del tipo de interrupciones de los cursos de acción que una sociedad estima intolerables y del grado de probabilidad que le asigna a su ocurrencia. Una comunidad agrícola de tierras áridas centrará sus mecanismos de seguridad en la distribución y uso del agua y de la tierra para hacer frente al peligro de la sequía o de

la sobrepoblación. Una sociedad organizada sobre los flujos financieros centrará sus mecanismos de seguridad en los equilibrios monetarios y en las garantías a la inversión para hacer frente a los riesgos de inflación o de fuga de capitales. Esto es, los mecanismos de seguridad dependen de la definición de cuáles son los mecanismos y objetivos básicos de una sociedad y de aquello que los puede amenazar.

La sociedad y sus miembros reconocen, dan nombre, explicaciones y prioridades a las amenazas. Los reconocimientos y explicaciones, es decir, la codificación de las amenazas, son socialmente relativos. En cualquier caso, no hay mecanismo de seguridad posible para amenazas no reconocidas ni codificadas socialmente.

Los mecanismos sociales de seguridad no sólo apuntan a la limitación de las amenazas. Hay también instrumentos de seguridad que apuntan a favorecer el aprovechamiento de oportunidades nuevas, frente a las cuales no se dispone de modalidades de comportamiento preestablecidas. Puede entenderse a la alfabetización como un mecanismo de seguridad de este tipo. En efecto, para un aprovechamiento masivo de las oportunidades creadas por la cultura letrada se requiere que todos sepan leer. En similar sentido hoy se dota a las escuelas primarias de computadores. Se puede denominar **seguridad de habilitación** a los mecanismos de seguridad que, al limitar amenazas, peligros y riesgos, permiten a las personas integrarse a las condiciones habituales de la vida social. La prevención del delito es seguridad habilitante. **Seguridad de realización** son aquellos mecanismos que permiten el aprovechamiento de nuevas oportunidades frente a las cuales la sociedad no ha desarrollado formas habituales de acceso. La inversión social en desarrollo científico es un seguridad de realización.

Ambas seguridades son indisolubles. Quien no está habilitado para participar en sociedad no puede tampoco aprovechar las nuevas oportunidades que esta crea, pero la incapacidad reiterada para aprovechar las nuevas oportunidades produce finalmente exclusión social.

*No hay mecanismo de seguridad posible frente a amenazas no reconocidas socialmente*

*Las certezas, peligros y riesgos, así como los correspondientes mecanismos de seguridad están desigualmente distribuidos en la sociedad*

### **La distribución desigual de las seguridades**

Las certezas, peligros y riesgos, así como los correspondientes mecanismos de seguridad, están distribuidos desigualmente. La sociedad privilegia ciertas amenazas, ciertos peligros y riesgos a la hora de asignar las seguridades. De esta manera, brinda su protección más a unos grupos y funciones sociales que a otros. Una sociedad puede privilegiar la rentabilidad del capital mediante mecanismos públicos de seguro a la inversión, mientras otra puede privilegiar la estabilidad del empleo mediante leyes laborales. Ambas opciones tendrán un impacto diferente para las seguridades de los distintos grupos involucrados.

Buena parte de los conflictos sociales tienen su origen en la búsqueda por grupos sociales de reconocimiento público y regulación institucional de sus incertidumbres. Ese conflicto de las seguridades puede desarrollarse en contra de otros grupos que ven en ese reconocimiento una amenaza a sus propias seguridades. También pueden generarse conflictos frente a la inercia propia de las codificaciones tradicionales y de los consensos que rigen un orden político, que pueden dificultar el reconocimiento de nuevas incertidumbres y amenazas. Desde esta perspectiva la política puede entenderse también como el espacio en el cual se lucha por el reconocimiento de incertidumbres y por la distribución de seguridades.

### **Las tensiones de la seguridad**

Las certezas y seguridades sólo existen como creación social y se refieren a las condiciones de la existencia social de las personas. En este sentido, las certezas y las seguridades tienen un doble objeto: asegurar el desarrollo de las personas concretas y asegurar el desarrollo de la sociedad como condición permanente de lo anterior. La Seguridad Humana descansa en última instancia en el equilibrio y complementariedad en el logro de este doble objetivo. Ello instala desde el inicio la tensión entre la búsqueda de la seguridad de las personas y

la búsqueda de la seguridad de la sociedad como un todo.

La Seguridad Humana es una tarea dinámica que se lleva a cabo en un escenario pleno de tensiones. Tensión entre libertad y creatividad de las personas, por un lado, y la relativa restricción de la libertad que implica la seguridad institucionalizada por el otro; tensión entre seguridad de las personas y seguridad de los sistemas e instituciones sociales; tensión, finalmente, entre las certezas construidas socialmente y la inevitable incertidumbre que emerge desde la contextura abierta del ser humano. Todas las sociedades han debido enfrentar las formas específicas que asumen esas tensiones a lo largo de su historia.

La Seguridad Humana no es un absoluto, es un proceso permanente de construcción social en el campo de las oportunidades y amenazas. Ello la hace inseparable de la reflexión social crítica que interroga sus logros y tensiones, y que la actualiza permanentemente de cara al mejor y más humano disfrute de las oportunidades creadas por el Desarrollo Humano.

### **3. LA BUSQUEDA DE SEGURIDAD EN LA SOCIEDAD MODERNA**

La sociedad moderna surgió del afán por ampliar la libertad frente a las certidumbres sociales heredadas. El orden social del período medieval aparecía limitando excesivamente los espacios de creatividad que eran necesarios para hacer frente a los nuevos desafíos y para permitir el despliegue de las nuevas capacidades adquiridas gracias a la ciencia y al desarrollo de la individualidad. Las instituciones sociales parecían llegadas a un punto en que generaban más peligros que aquellos que pretendían conjurar.

En un contexto de crisis de certezas largamente cristalizadas, la sociedad se volcó sobre sí misma en un gran esfuerzo de autorreflexión. Se dio a la tarea de discutir y proponer principios culturales y modelos institucionales que permitieran dotar a la sociedad de mayores grados de seguridad. Este



carácter intencional y autorreflexivo es lo que caracterizará la construcción permanente de seguridad por parte la sociedad moderna.

*“La reflexión en la vida social moderna consiste en el hecho de que las prácticas sociales son examinadas constantemente y reformadas a la luz de nueva información sobre esas mismas prácticas, que de esa manera alteran su carácter constituyente.*

*Nos encontramos en un mundo totalmente constituido a través del conocimiento aplicado reflexivamente, pero en donde al mismo tiempo no podemos estar nunca totalmente seguros de que no será revisado algún elemento dado de ese conocimiento”*

**Anthony Giddens, Las consecuencias de la modernidad, Madrid, Alianza, 1994**

### **Autonomía y racionalización**

Los principios básicos mediante los cuales la sociedad moderna ha buscado definir y fundar la seguridad son los de autonomía y racionalización. La **autonomía** consiste en el derecho de distintos ámbitos sociales a darse sus propias y exclusivas certezas y a regirse sólo por ellas. Así surgió la autonomía del orden político y económico nacional respecto de la sujeción a imperios transnacionales de tipo religioso o militar. Surgió también la autonomía de la conciencia individual respecto de los imperativos y verdades impuestas por las instituciones sociales. La **racionalización** es el proceso de organización creciente de los ámbitos sociales autónomos de acuerdo con relaciones cada vez más eficientes entre fines y medios, donde los fines a considerar son únicamente los propios. Así por ejemplo, se racionalizan los ejércitos, el sistema productivo, tributario, la educación, la familia, etc.

La sociedad moderna ha depositado en el despliegue creciente de la autonomía y de la racionalización su esfuerzo por superar las amenazas de épocas pasadas y asegurar el mejor despliegue de las capacidades humanas en el futuro. Ello es explicado, por una

parte, mediante la afirmación de que los distintos ámbitos sociales, especialmente el ámbito institucional y el ámbito personal, son irreductibles unos con respecto a los otros. Todo intento de someter uno al otro deriva necesariamente en tensiones e inseguridades sociales. Por la otra parte, se explica mediante el supuesto de que cada uno de esos ámbitos logra mejor su reproducción y seguridad mediante la aplicación sistemática de la racionalidad a sus procesos. La búsqueda moderna de seguridad, tanto personal como institucional, es inseparable de la afirmación de la autonomía y de la racionalización.

### **Subjetividad y sistemas**

La afirmación de la autonomía y la racionalización dio impulso al desarrollo de dos principios dinámicos básicos de la sociedad moderna: la subjetividad y los sistemas. La **subjetividad** moderna descansa en la consideración de la personalidad y la conciencia de los individuos como fuente primaria de las motivaciones, las intenciones y de la voluntad activa; en suma, como fuente del sentido. **Subjetivación** significa que los anhelos, valores y proyectos sociales se fundan cada vez más en la conciencia de los individuos y que ésta se constituye crecientemente de manera autorreferida y reflexiva.

### **Integración y diferenciación**

Paralelo al proceso de subjetivación y estimulado por él avanza la **individuación**. Este significa que los actores colectivos dejan paso cada vez más a actores individuales en la dinámica de las relaciones sociales.

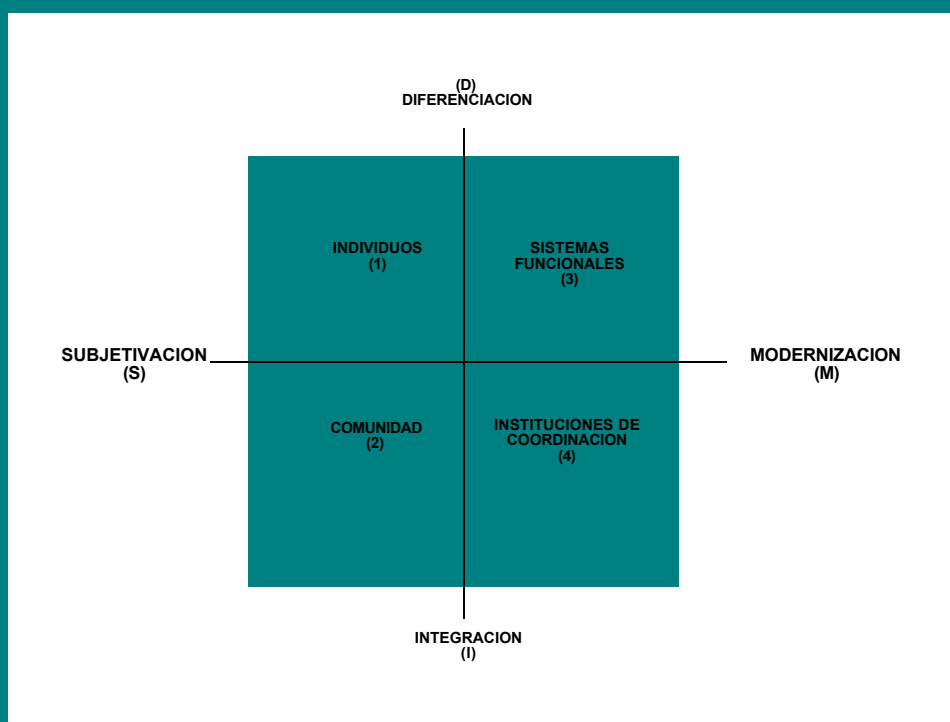
El proceso de individuación está acompañado por el proceso de **integración**. La integración es el proceso de reconocimiento y coordinación recíproco entre subjetividades. La integración se funda en la referencia común en torno a valores y normas. Ella responde no sólo a los requisitos de orden social, sino también a las necesidades de la subjetividad.

**GRAFICO 6**  
**Esquema interpretativo**

Una representación esquemática de los procesos, tensiones y complementareidades en los que se enmarca la búsqueda moderna de la seguridad puede verse en el siguiente esquema.

En su eje horizontal se representa la tensión entre subjetivación (S) y modernización de los sistemas (M). En su eje vertical se representan las tendencias opuestas de diferenciación (D) y de integración (I). Ambos ejes describen cuatro cuadrantes, en los que se ubican las tendencias que afectan a las dimensiones de la existencia social en la modernidad. En el primer cuadrante se ubica el proceso de individuación que afecta a la subjetividad. En el segundo cuadrante se representan las dinámicas de integración de la subjetividad. En el tercero se ubican las tendencias de diferenciación y autoregulación que afectan a los sistemas funcionales. En el cuarto cuadrante están representadas las tendencias e instituciones de coordinación social.

La complementariedad es el fundamento de la Seguridad Humana. Ella significa que cada uno de los cuadrantes contribuye al desarrollo de los otros sin amenazar su autonomía. La complementariedad está representada por el encuentro de las tendencias propias de cada uno de los cuadrantes en el centro del cuadro. La falta de complementariedad implica la expansión indebida de las tendencias propias de un cuadrante sobre el resto de ellos. Esto produce su subordinación, funcionalización o retracción sobre sí mismos. El actual malestar de la sociedad chilena puede interpretarse como efecto de las dificultades de la subjetividad para encontrar su espacio en un contexto definido por el predominio creciente de la lógica de los sistemas funcionales



*La complementariedad entre subjetividad y sistemas es la base de la Seguridad Humana en la sociedad moderna*

Así como individuación e integración constituyen el proceso que recorre la subjetividad, la **diferenciación** es el proceso paralelo que afecta a los sistemas e instituciones sociales. En términos del orden social tomado en su conjunto, la racionalización implica que los distintos campos sociales se diferencian en "sistemas". Estos se organizan en forma creciente según lógicas propias y funcionales a sus fines específicos. La economía, el arte, la ciencia, la política, etc., se configuran así como "sistemas funcionales".

Los sistemas diferenciados se relacionan entre sí en términos de coordinación funcional. Cada uno toma en cuenta los otros sistemas en cuanto entornos de recursos y obstáculos que pueden ser aprovechados o evitados en función de los propios fines. La coordinación funcional puede ser más o menos espontánea o puede asumir la forma de regulaciones e instituciones.

#### **Modernidad y modernización**

La **modernidad**, entendida como horizonte normativo y como proyecto, es la búsqueda de paz social, igualdad y libertad mediante la emancipación de la subjetividad y mediante la liberación de la creatividad de los sistemas sociales. La **modernización**, por el contrario, es el modo histórico mediante el cual se instaura la modernidad en el plano de los sistemas e instituciones sociales. La modernización actual se caracteriza porque los sistemas sociales se autonomizan y se diferencian cada vez más como efecto de la aplicación sostenida de la racionalidad instrumental a sus procesos y por la deregulación, esto es, por el debilitamiento de los vínculos normativos que relacionan a los sistemas entre sí.

#### **La necesidad de complementariedad**

El desacople entre subjetividad y sistemas sociales abrió las puertas a los beneficios de la autonomía y de la racionalización. Pero abrió también una brecha donde podían desarrollarse la contradicción entre subjetividad y sistemas sociales o la subordinación

de la una por la otra. Esto es, una creciente individuación de la subjetividad y una creciente diferenciación de los sistemas, si bien pueden facilitar el despliegue de sus libertades y creatividades respectivas, pueden también impedir la necesaria complementariedad entre ambos.

El proceso de desvinculación y tensión entre subjetividad y sistemas y entre diferenciación e integración no es un producto anómalo de la modernidad. El es expresión de los principios de valor que constituyen a la cultura moderna y de las dinámicas puestas en marcha por esos principios. El problema radica en que estas tendencias liberadas a sí mismas no aseguran la otra cara de cualquier existencia social: la complementariedad entre subjetividad y sistemas y entre diferenciación e integración.

El problema de la complementariedad es crucial para la Seguridad Humana en la modernidad. Se trata de que cada uno de los ámbitos contribuya al desarrollo de los otros, sin amenazarlos en su autonomía.

Para enfrentar este problema la modernidad apostó en sus orígenes a una coincidencia y complementariedad espontáneas en el largo plazo de los distintos ámbitos autonomizados. Para ello se sirvió de la idea de que tanto la subjetividad como los sistemas se orientarían por una misma racionalidad de tipo instrumental. Ella significa considerar los procesos y las acciones como una sucesión de cálculos puntuales sobre fines y medios, donde el énfasis está puesto en la eficacia de los medios. El carácter común a ambos de esa racionalidad permitiría integrar los fines particulares y sustantivos de una subjetividad individualizada con la lógica pragmática de los sistemas sociales. Además, la razón instrumental haría de las instituciones y sistemas sociales un campo visible y comprensible, otorgando con ello un principio de orientación e identidad para la constitución de las subjetividades. Así, gracias a la razón instrumental, coincidirían y se complementarían las tendencias autónomas de la subjetividad y de los sistemas.

Los efectos promisorios para la seguridad de la pretendida complementariedad espontánea



fueron profusamente relatados por el imaginario social ilustrado mediante la descripción de comunidades utópicas donde corderos y leones pastaban juntos en un medio de abundancia. Tal vez la más conocida de esas metáforas es aquella de la “mano invisible” que daba cuenta de los efectos de la coordinación espontánea brindada por la racionalidad del mercado.

### **La complementariedad esquivada**

En la segunda mitad del siglo XIX, con las consecuencias sociales del llamado "capitalismo salvaje" de la primera industrialización, se reveló la debilidad del supuesto de la complementariedad espontánea entre la subjetividad y los sistemas sociales. La relación entre los procesos de subjetivación y de modernización se reveló como azarosa, asincrónica y a ratos contradictoria.

Esa crisis mostró además la doble incertidumbre que sería una compañera de ruta permanente de la modernidad. Incertidumbre en primer lugar por el debilitamiento de los vínculos tradicionales premodernos que articulaban la subjetividad y la estructura social. Mediante dichos vínculos las personas definían sus relaciones habituales consigo mismas, con el mundo y con los otros. Incertidumbre en segundo lugar porque las tendencias de los sistemas sociales, si bien se racionalizaban y diferenciaban, no avanzaban en la dirección de su complementariedad espontánea con la subjetividad, sino más bien lo contrario.

Es decir, al tiempo que se debilitaban las certidumbres tradicionales, no se realizaba la complementariedad de la que surgirían las nuevas seguridades modernas. En forma de colisión con las memorias históricas y en forma de falta de complementariedad entre la subjetividad y los sistemas, la doble incertidumbre ha estado presente en las sucesivas crisis de las sociedades modernas.

### **La construcción política de la complementariedad**

La sociedad moderna hizo la crítica del supuesto de complementariedad espontánea

entre la subjetividad y los sistemas sociales. La propuesta resultante fue la instalación de la política en su forma democrática como espacio de creación social intencional y reflexiva de la complementariedad.

La política era prevista como el campo en el que la subjetividad introduciría la demanda de satisfacción de las necesidades sustantivas de las personas y grupos sociales en la dinámica de las estructuras. También se veía a la política como el campo donde se produciría el reconocimiento de los límites estructurales e históricos que las necesidades propias de los sistemas y de las relaciones de poder imponían a las pretensiones de la subjetividad. Buena parte del siglo XX ha estado marcado por la instalación de la política como espacio social de la producción de la complementariedad.

Desde fines de los años 60 la autorreflexión social ha ido señalando la crisis de la política en su función mediadora entre la subjetividad y los sistemas. El juicio emergente apunta a que la política sería un canal unilateral de mediación que facilitaría la subordinación de los sistemas e instituciones sociales por una subjetividad ideologizada. Ella, sin embargo, no permite a la subjetividad reconocer las necesidades objetivas de los sistemas.

Esto habría conducido a la limitación de la dinámica racionalizadora y diferenciadora que hace a los sistemas e instituciones sociales cumplir sus funciones en condiciones de complejidad creciente. Esta limitación habría impedido a su vez la expresión de las diversidades reales entre las subjetividades presentes en la sociedad. La crisis de la sociedad soviética es vista como la expresión más clara de esta limitación. En su crisis se mostrarían las consecuencias, tanto para la modernización de los sistemas como para el desarrollo de la subjetividad, de la formulación ideológica de la complementariedad a través de la política. Parte importante de la reflexión posterior a la década de los 60 ha atribuido a la política, entendida como lucha ideológica, un carácter de amenaza y fuente de inseguridad.

Pero esa misma autorreflexión crítica, para

*La relación entre procesos de subjetivación y de modernización se ha revelado como azarosa, asincrónica y a ratos contradictoria*

*Muchos elementos que dotaron de seguridad a las sociedades pasadas carecen de sustento en el contexto actual.*

seguir siendo moderna, ha debido plantearse nuevamente en términos propositivos el problema de la mediación entre la subjetividad y los sistemas sociales. La respuesta ha partido por el reconocimiento de las nuevas condiciones en que se debe plantear ese problema. Entre esas condiciones se menciona la crisis de una subjetividad global o totalizante que corre a parejas con la alta diferenciación de los sistemas e instituciones sociales. Esa tendencia de fragmentación se expresa también en el marco de la llamada globalización. Allí se enfrentan un espacio y un tiempo en un extremo cada vez más universal y homogéneo y en el otro cada vez más particular y localizado. Lo universal y lo local se refuerzan a la misma velocidad con la que se diferencian.

Estos nuevos elementos del contexto actual impedirían plantear el tema de las complementariedades mediante una racionalidad o programa único, referido a una subjetividad de tipo único, como el de la ciudadanía ilustrada, ubicada en un tiempo y espacio también único, como el del progreso del Estado nacional. Es decir, los elementos claves que hicieron inteligibles y dotaron de legitimidad a las propuestas anteriores de complementariedad, carecen de sustento en el contexto actual.

#### **La propuesta de complementariedad por el mercado**

La teoría de los mercados autorregulados ha sido propuesta e implementada ampliamente como un mecanismo eficiente de complementariedad en las actuales condiciones. Desde la perspectiva del mercado la seguridad queda definida como aquel equilibrio entre los recursos disponibles y las demandas. En ausencia de una racionalidad única que gobierne la creciente complejidad y diferenciación de subjetividades y sistemas, se postula al dinero como el lenguaje social capaz de comunicar recursos y necesidades.

La complementariedad entre la subjetividad y los sistemas sociales se postula como espontánea si se cumplen los supuestos de

que la primera traduce sus necesidades sólo como demanda cuantificable en dinero y que la segunda organiza las oportunidades entendidas como ofertas económicamente rentables sólo desde la perspectiva de la reproducción de los sistemas.

La espontaneidad de la mediación del mercado no tiene ni sentido histórico ni contenido único. Ella es más bien una mediación negativa, pues define los requisitos de la coordinación en ausencia de un principio sustantivo de integración social. Por esta razón el mercado es altamente eficiente para producir coordinación de recursos y acciones en condiciones de alta complejidad y escasa visibilidad. Pero por eso mismo revela grandes dificultades para reconocer y favorecer el despliegue de la subjetividad colectiva, la que se funda y orienta a partir de anhelos compartidos, visibles para todos y conversables en un lenguaje común.

La noción mercantil de la complementariedad pretende hacerse cargo de la crisis histórica del modo político de construirla. Ello lo hace mediante una restricción del sentido de la subjetividad y de las oportunidades socialmente relevantes. El mercado reconoce sólo aquella subjetividad que puede expresar sus necesidades como demanda monetariamente cuantificable y promueve el despliegue sólo de aquellas oportunidades que son sustentables desde la perspectiva de la rentabilidad económica de los sistemas. Toda otra consideración es excluida puesto que la naturaleza del mercado busca evitar distorsiones en el equilibrio espontáneo entre oferta y demanda, que es el que asegura la complementariedad entre la subjetividad y los sistemas. Esta exclusión vale especialmente para la subjetividad reflexiva, que pretende instalar una discusión sobre la complementariedad posible desde la perspectiva de la sociedad deseada.

La sociedad moderna, sin embargo, es inevitablemente autorreflexiva. En los últimos años ha surgido un nuevo impulso en la reflexión. Está motivado por los síntomas difusos del malestar social. Este podría, según algunos, explicarse como

*Mirar en clave de Seguridad Humana significa reafirmar los valores que la orientan al mismo tiempo que considerar con realismo su puesta en práctica.*

efecto de la implementación globalizada de la mediación por el mercado. Dicha mediación no tendría el contrapeso de sujetos individuales y colectivos suficientemente potenciados. Se trataría de una reflexión suscitada por la intensificación de una doble incertidumbre. Por un lado, incertidumbre por el posible debilitamiento de las formas políticas de mediación entre la subjetividad y los sistemas; ellas impregnaron la memoria y dieron sustento a la cultura en la cual los sujetos se reconocían a sí mismos y establecían sus relaciones con los otros y con el entorno. Incertidumbre, por el otro lado, por la ausencia de visibilidad y de sentido social de las mediaciones mercantiles. A ello debe agregarse una forma adicional de incertidumbre que parece ser nueva y propia de esta época: la carencia de un lenguaje colectivo en el cual expresar, reconocer y reflexionar críticamente sobre la incertidumbre que surge de la falta de complementariedad.

#### **Las complementariedades reales: asincronías e hibridismos**

La integración entre la subjetividad y los sistemas sociales ha resultado más compleja de lo esperado originalmente. La modernidad real es inseparable de esa dificultad. Los supuestos de la complementariedad espontánea parecen difíciles de lograr. Ni las subjetividades se dejan reducir al principio de la racionalidad instrumental o monetaria, ni los sistemas sociales se desarrollan acordes con las necesidades de una subjetividad no restringida. En la modernidad real las tendencias de la subjetividad y de los sistemas siguen derroteros divergentes, asincrónicos, y se cruzan generando contradicciones no previstas o encuentros parciales e híbridos.

Dado que no existe la integración espontánea y perfecta entre ambos polos, las complementariedades y faltas de complementariedad son el resultado de estilos de desarrollo socialmente producidos. Esto significa que si bien la modernidad es una tarea permanente y pendiente orientada por un horizonte de valor emancipatorio, ella está inevitablemente sometida a las

condiciones de lo posible en los espacios sociales e históricos en los que se lleva a cabo. Consecuentemente, una mirada prospectiva de la Seguridad Humana ha de reafirmar los valores que la orientan, al mismo tiempo que considerar su realización posible en la situación histórica dada.

Importa recalcar que el realismo de la Seguridad Humana ha de considerar no sólo los condicionamientos de la economía y de la política, sino especialmente los de la cultura. La sustentabilidad del Desarrollo Humano tiene un componente básico en la sintonía con las particularidades culturales del contexto en que se implementa (Banuri, T., et al., 1995).

#### **4. EL DESAFÍO HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD EN CHILE**

Los siguientes apuntes buscan desplegar el marco conceptual en su desarrollo histórico. Por esquemática que sea, la retrospectiva ayuda a comprender que el desafío de superar las incertidumbres y crear mecanismos de seguridad no es un fenómeno inédito en la historia de Chile.

La interpretación esbozada no es, por supuesto, la única posible; sin embargo, permite dar cuenta del modo en que las encrucijadas de la modernidad se han planteado y resuelto bajo las circunstancias específicas de Chile. Una vez que la sociedad chilena se enfrenta a la exigencia de producir por sí misma un orden social, ¿bajo qué formas va ella articulando los procesos de subjetivación y modernización, de diferenciación e integración?

#### **Orden versus caos: el problema de la seguridad**

La Seguridad Humana es un problema presente en Chile a lo largo de los últimos dos siglos. El problema ya es planteado por el proceso de independencia. Este expresa el quiebre de la seguridad provista por el orden colonial y pone de manifiesto una nueva inseguridad. La alteración violenta de la paz



social y la reinserción internacional del país, la pérdida de los marcos de referencia habituales y la imprevisibilidad del nuevo rumbo, todo ello genera incertidumbre. Entonces, como muchas veces después, la sociedad chilena codifica su incertidumbre bajo la forma de un dilema: "orden versus caos".

*"El descubrimiento de que el orden no era natural fue el descubrimiento del orden como tal. El concepto de orden apareció en la conciencia simultáneamente con el problema del orden, del orden como un hecho de estrategia y de acción, orden como una obsesión. (...) Podemos decir que la existencia es moderna en la medida en que se bifurca en orden y caos. La existencia es moderna en la medida en que contiene la alternativa de orden y caos."*

**Zygmunt Bauman: Modernidad y ambivalencia; en AA.VV., Las consecuencias perversas de la modernidad, Barcelona, Anthropos, 1996**

Toda la historia de Chile puede leerse como una continua tensión entre orden y desorden. El orden se legitima de cara a la amenaza de anarquía; precisamente el miedo profundamente arraigado al caos nutre la veneración del orden. En el fondo, está en juego la relación de orden y cambio. Cuanto mayor es la confianza en el orden, mayor es la disposición al cambio; por el contrario, cuando crece el temor al desorden prevalece la defensa del orden establecido. En el fondo, la sociedad chilena enfrenta los retos de toda sociedad moderna: ¿cómo lograr un cambio social, una modernización, sin destruir el orden? O, dicho a la inversa: ¿cómo establecer un orden capaz de asegurar los cambios sociales?

El dilema refleja la asincronía de los procesos. Subjetivación y racionalización, diferenciación e integración, no avanzan a la par. Los líderes de la independencia adquieren tempranamente conciencia de lo problemática que es la complementariedad. No pueden recurrir a la coordinación espontánea

(la "mano invisible") del mercado y, por otra parte, recelan del despotismo del poder estatal.

Después de la ruptura revolucionaria de 1818 y un período de convulsiones sociales, la elite chilena llega pronto a un consenso en torno a la noción de orden. Este principio fundacional tiene una doble cara: institucionalización del orden republicano y, simultáneamente, conservación inalterable del orden social heredado. Desde los inicios se instala pues una **modernidad híbrida** en la cual coexisten innovación y tradición; producción deliberada del orden institucional y defensa del "orden natural de las cosas". Existe una "complementariedad espontánea" que descansa sobre el "peso de la noche", una inercia que asegura la paz social.

### El proceso de diferenciación

A mediados del siglo pasado, se afianza un rasgo específico de la modernización: la diversificación de intereses y opiniones. Sin embargo, por largo tiempo, la diferenciación de la sociedad será vista como un peligro a la unidad nacional. Los conflictos de 1851, 1859 y 1891 señalan un debilitamiento de la cohesión, pero en ningún caso de la hegemonía de la clase dirigente. Junto a la diferenciación social aparecen, en la segunda mitad del siglo XIX, los primeros signos de diferenciación funcional. El comercio y la administración pública muestran la conformación de sistemas sociales que operan conforme a su propia racionalidad.

El surgimiento de una clase media y de una sociabilidad urbana, la configuración de los primeros partidos políticos y una participación electoral significativa, el aprendizaje de instrumentos conceptuales (código civil, ciencias naturales) y la asimilación de nuevas claves culturales (romanticismo, positivismo) son algunas señales del avance del proceso de subjetivación. De modo similar la expansión de la burocracia estatal, la profesionalización del ejército y el auge del comercio exterior y de la primera industrialización muestran el avance del proceso de modernización.

En la medida en que la realidad social deviene más compleja el régimen oligárquico encuentra mayores dificultades en encauzar ambos procesos. La política de orden enfrenta una doble exigencia: evitar la anarquía y, a la vez, asegurar el progreso. Hay que renovar pues los mecanismos de complementariedad. Si la independencia instaura la unidad simbólica en nombre de la nación, la Guerra del Pacífico la actualiza. Entonces comienza a perfilarse el Estado nacional como instancia mediadora.

*El orden, por lo tanto, ha sido construido a partir de una experiencia que incluye los temores de un grupo sometido a un proceso de cambio; habita un medio en que los referentes colectivos tradicionales están puestos en duda. Forma parte integrante de la cultura política de la clase dirigente chilena, e interactúa con otros valores como por ejemplo, la religión para configurar el ámbito donde se enfrentan las antiguas certidumbres y las nuevas propuestas. El temor fundamental es a lo otro, a lo diferente, a lo nuevo, a lo que no pertenece a la tradición; por lo tanto, la diferenciación social aparece como una amenaza a la identidad.*

**Ana María Stuvan: Una aproximación a la cultura política de la elite chilena, en Estudios Públicos 66, Santiago, 1997**

La paulatina transición hacia una complementariedad deliberada no elimina, por cierto, la tensión entre los procesos de subjetivación y modernización. Las formas y dinámicas en que se desarrolla uno de los polos afecta necesariamente al otro polo de la tensión. Los conflictos se encienden tanto por las oportunidades que promete determinado tipo de modernización a uno u otro grupo social como por las amenazas que conlleva. La decisión acerca de la estrategia decide también quiénes son los ganadores, quiénes los perdedores y quiénes quedan al margen del proceso. Todo ello genera inseguridad e incertidumbre.

La experiencia de inseguridad impulsa, en la segunda mitad del siglo XIX, la organización de intereses corporativos. Al asociacio-

nismo mutualista de los artesanos (Vivaceta) se agregan posteriormente los industriales (Sociedad de Fomento Fabril, 1883) y, por sobre todo, los sindicatos obreros que se organizan al margen (mutuales) o en contra (anarquistas) del orden vigente. Tales movimientos muestran la delimitación recíproca entre sujetos y sistemas. Los actores sociales ponen límites a determinada dinámica de racionalización social a la vez que representan una autodefensa limitada, que ha de respetar las exigencias propias de la modernización.

Ambos procesos -diferenciación social y modernización- presionan sobre la "sociedad oligárquica". Ni la cultura señorial, ni la institucionalidad política, ni la modernización socioeconómica logran, empero, incorporar a amplios sectores de la población, movilizadas por la Guerra del Pacífico y la minería salitrera. Aumentan la transhumancia y el bandolerismo en el campo, la migración a las ciudades y la miseria urbana. Las huelgas de obreros y de los pobres urbanos a comienzos de siglo otorgan visibilidad a la

*Todo el siglo pasado es una historia de miedo. Cuando regresé a Valparaíso, después de mis viajes por lejanas tierras, la primera impresión que me inundó fue de miedo, de miedo inefable, profundo. Cada calle, cada rincón me trajo recuerdos de miedo, mezclado a veces con travesuras y primeros amores. Miedo a caer en los patines; miedo a pasar por el medio de la plaza; miedo a que me vieran con un sombrero feo; miedo a pasar en compañía de un desconocido; miedo a los exámenes; miedo a llegar tarde; miedo a que me viera el profesor; miedo a llevar libros. Miedo, miedo, miedo. Miedo orgánico, miedo social, de adentro. Todo el siglo pasado estuvo lleno de miedo. La mamita vegetó inundada de miedo; del miedo explosivo, portador de un rostro beligerante y feo; miedo a perder la situación; miedo a tener hijos feos, miedo a las veleidades del dinero; miedo a los parientes pobres, miedo al qué dirán; miedo a la servidumbre.*

**Joaquín Edwards Bello: Valparaíso. Fantasmas, Santiago, 1955**

"cuestión social" que pronto desbordará a una sociedad incapaz de integrar a toda la población, pero ya no dispuesta a tolerar su marginación.

### **La "cuestión social" y la construcción de una mediación política**

La "cuestión social" da lugar a una crisis integral de la sociedad chilena que se abre en 1920 con la descomposición del orden oligárquico y se cierra en 1938 con la institucionalización democrática de los conflictos.

Como toda crisis, la "cuestión social" refleja una situación de extrema inseguridad. Inseguridad para las masas arrojadas a un proceso de transformación que no les da acogida y, por el contrario, desencadena una degradación material y síquica que se vuelve intolerable. Inseguridad también para los grupos dominantes que ven el orden social amenazado por las "clases peligrosas". Su incertidumbre es potenciada por el desplome que sufre el antiguo régimen por doquier; la caída de las monarquías europeas, las revoluciones en México y Rusia, los trastornos en los países vecinos, todos los signos del tiempo anuncian una profunda transformación de la organización social. De hecho, la "cuestión social" significa el colapso de los antiguos mecanismos de seguridad.

Todo cambio social implica amenazas y oportunidades. Precisamente por su carácter integral, la crisis de los años 20 abre la oportunidad de rearticular la estructura social, el proceso económico, las instituciones políticas y las representaciones simbólicas en una nueva organización de la vida social. A pesar de la persistencia de muchos rasgos tradicionales, se configura un país nuevo.

Durante este período y en medio de muchos sobresaltos, como la dictadura de Ibáñez y la República Socialista de 1932, la sociedad chilena busca restablecer grados satisfactorios de seguridad. Su reconstrucción supone, por parte de la subjetividad, el reconocimiento jurídico de los trabajadores en su

identidad social y, por consiguiente, la protección de sus derechos sociales. Los obreros conquistan no sólo las leyes sociales de 1924 y la legalización de sus sindicatos (Código de Trabajo de 1931) sino también la participación política a través de sus partidos.

El reconocimiento de los derechos ciudadanos y sociales conlleva, por otra parte, un impulso a la modernización del Estado. Para contrarrestar los peligros de desintegración social se le atribuye una función de asistencia social para los grupos más desposeídos. Además, se fortalece la institucionalidad estatal mediante la creación del Banco Central, la Dirección de Impuestos Internos y la Contraloría General. De este modo se consolida la centralidad del Estado en la coordinación y regulación del desarrollo social.

El modo en que se codifican las incertidumbres y se institucionalizan los mecanismos de seguridad recuerda que amenazas y oportunidades se distribuyen de modo diferenciado. Para los campesinos y los pobres urbanos no se abren nuevas oportunidades. Ellos quedan excluidos del nuevo "contrato social" como precio pagado por la aquiescencia de la elite terrateniente al nuevo orden social. La distribución de las oportunidades que establece el nuevo compromiso de clases descansa tanto sobre el reconocimiento recíproco de los intereses vitales como sobre la externalización de los costos a través de la conservación de la estructura agraria.

Amenazas y oportunidades no sólo son muy diferentes (en cantidad y calidad) para los diversos sujetos. Además, es cada vez más difícil hacer una distinción nítida. Las transformaciones suelen representar simultáneamente oportunidades y amenazas. Los cambios devienen ambiguos, permitiendo sólo posteriormente apreciar costos y beneficios.

Un ejemplo ofrece el desarrollo del sindicalismo chileno en esa época. El reconocimiento de las organizaciones obreras como instrumentos de representación laboral implica como contrapartida una renuncia a su acción política (entregada a los partidos)

*La crisis de los años veinte abrió la oportunidad de rearticular estructura social, proceso económico, instituciones políticas y representaciones simbólicas.*



y a su acción social (confiada al Estado asistencial). Aprovechar una oportunidad significa descartar otras opciones. Así, el ingreso de los partidos obreros al sistema político permite participar en la toma de decisiones, incluso al nivel gubernamental durante el Frente Popular, pero significa también renunciar a un cambio revolucionario. La cooperación exige relaciones de confianza mutua y, por lo tanto, una auto-atadura de los participantes; ella restringe pues la competencia. En suma, restringir las dinámicas de modernización supone una autorrestricción de la subjetividad.

En épocas de cambio acelerado como los años 20 la evaluación de oportunidades y amenazas es altamente incierta. No sólo pierden validez las categorías con las cuales pensar la realidad social; también se pierden los vínculos afectivos con el orden establecido. En tales situaciones parte importante de la población queda súbitamente huérfana; la subjetividad política que en tiempos normales es encauzada por las instituciones y los grandes discursos legitimatorios queda repentinamente liberada. Hay un desanclaje de los miedos y rencores, de los resentimientos de humillación y agravio colectivo, de las expectativas frustradas de redención. En tales situaciones de desencanto puede cristalizar el populismo. Entonces la subjetividad busca su cauce al margen de las instituciones, en la identificación con algún líder capaz de dar nombre a los sentimientos y anhelos.

El "momento populista" condensa un malestar difuso que expresa esa "subjetividad vagabunda" a la búsqueda de codificación. Desde la crisis de los años 20 la historia chilena conoce recurrentemente tales momentos populistas que reflejan la incertidumbre producida por el quiebre de determinado mundo de vida. Posteriormente la subjetividad será recuperada, particularmente por los cauces de la institucionalidad democrática. Pero la tensión no desaparece. La "normalidad democrática" no está asegurada de una vez para siempre. Cada vez que el desengaño con las promesas de la modernización no encuentra cauces expresivos, la subjetividad pondrá en entredicho la racionalidad del sistema.

### **Problemas de una construcción deliberada de la complementariedad**

La tensión entre subjetivación y modernización puede ser una relación de complementariedad, donde cada proceso ofrece oportunidades para el despliegue del otro momento, o una relación de oposición, donde cada uno de los polos genera amenazas y resistencias al buen funcionamiento del otro. Trabajar la tensión entre sujetos y sistemas como una relación de complementariedad exige instancias de mediación.

Una instancia privilegiada es el Estado. La definición del Estado como garante del bien común alude precisamente a esa función mediadora. El "interés general" no remite solamente a las demandas comunes de los sujetos, sino particularmente a la complementariedad entre los intereses subjetivos y los "imperativos" sistémicos.

La mediación estatal caracteriza al "desarrollismo" entre 1939 y 1973. Durante esta fase Chile conoce una especie de Estado de Bienestar keynesiano que trata de compatibilizar, al menos discursivamente, las reivindicaciones de los sujetos con las exigencias de los sistemas funcionales. En efecto, el Estado desarrollista combina tres tareas relacionadas entre sí: crecimiento económico, integración social y racionalización política en torno a un proyecto de desarrollo nacional. De este modo las demandas sociales de participación y de bienestar se vinculan con la conducción política de la economía.

Tal vinculación no descansa únicamente sobre la iniciativa empresarial del Estado. Aún más relevante es su función simbólica. La bandera nacional, el himno patrio, la administración pública y, por sobre todo, la política democrática son formas de representar los lazos de reconocimiento, pertenencia y arraigo que unen a la comunidad. Una característica del Estado Social es su capacidad de representar tanto el reconocimiento que hace el conjunto de la sociedad de cada uno de sus miembros (ciudadanos) como la integración de cada uno a un orden compartido. Es dicha integración social la

***Trabajar la tensión entre sujetos y sistemas como una relación de complementariedad exige instancias de mediación***

que permite a la política invocar un proyecto nacional.

La compatibilidad entre los procesos de modernización y subjetivación tiende a ser socavada por la asincronía de ambos procesos. Estos se desarrollan de modo desigual, entrelazándose en constelaciones cambiantes. Mientras que la "cuestión social" se caracteriza por el protagonismo de las personas, a partir de los años treinta la dinámica social se desplaza al ámbito de la modernización.

Un diagnóstico de la asincronía constata la injerencia excesiva de los sujetos -mediada por el sistema de partidos- en desmedro de la eficiencia económica. Visto así el problema, la solución consistiría en desvincular el proceso económico de los intereses sociales. Ella genera conflictos, sin embargo, porque la "lógica económica" no logra procesar las demandas de subjetividad. A la inversa, las instituciones políticas y culturales generan sentidos y pautas de acción colectiva, pero al margen de la racionalidad económica. La consecuencia es una mayor distancia entre las dinámicas de los sistemas y las demandas de los sujetos, pero sin llegar a un desacople entre ambos momentos.

Otra estrategia pretende reducir la brecha mediante un control de los sujetos sobre los procesos de modernización. También este programa se revela inadecuado. Por una parte, no contempla la diversidad de sujetos y sus conflictos de intereses y proyectos. Dicha pluralidad es contraria a una "planificación global" (M. Góngora) de la modernización. Por otra parte, no respeta la creciente diferenciación funcional de la sociedad. El proceso de modernización ha dado lugar a sistemas funcionales (como el sistema económico o el sistema educacional) relativamente autónomos, que ya no están a plena disposición de la voluntad política.

En resumen, a comienzos de los años 70 la sociedad chilena parece haber alcanzado un grado de diferenciación (social y funcional) que desborda la capacidad del Estado y de la política de articular el desarrollo de los sujetos con las exigencias de los sistemas.

## Una modernización autoritaria

Identificando la subjetividad con el desorden, el nuevo régimen actualiza la dicotomía originaria, orden versus caos, con una diferencia sustantiva. Mientras que la elite oligárquica temía que la lógica interna de las instituciones atropellara las costumbres y estructuras sociales, ahora la amenaza de anarquía se atribuye a los sujetos. Restablecer el orden significa entonces restringir la subjetividad, cancelando la autodeterminación democrática, y entregar la modernización a los equilibrios automáticos del mercado.

### El neoliberalismo en América Latina

*"El neoliberalismo, tal como se entiende en América Latina, es una concepción radical del capitalismo que tiende a absolutizar el mercado hasta convertirlo en el medio, el método y el fin de todo comportamiento humano inteligente y radical. Según esta concepción están subordinados al mercado la vida de las personas, el comportamiento de las sociedades y la política de los gobiernos."*

**Carta de los Superiores Provinciales Latinoamericanos de la Compañía de Jesús, Ciudad de México, 14 de noviembre de 1996**

La pretensión de reemplazar al Estado por el mercado caracteriza al "neoliberalismo" que acompaña al régimen militar. El proyecto se ofrece como una respuesta a las fallas del Estado; puesto que la acción estatal sería incapaz de asegurar la complementariedad entre los sujetos y los sistemas sociales, propone realizar una desconexión completa. La despolitización impuesta apunta a la escisión de la subjetividad y la racionalización como ámbitos separados. La propuesta neoliberal, basada en una absolutización del mercado, pretende limpiar los procesos de modernización de toda consideración ajena a la racionalidad funcional. Vistos así, las pasiones políticas, las identidades colectivas, los mismos derechos humanos aparecen como disfuncionales.

En realidad, la "revolución silenciosa" de la sociedad chilena libera efectivamente la dinámica del mercado de sus restricciones y acelera así una racionalización no solamente de los distintos sistemas sociales, sino incluso de las relaciones intersubjetivas.

El resultado es una complementariedad trunca. En la medida en que la desregulación elimina las ataduras políticas y, por otra parte, el mercado no cuenta con "frenos" intrínsecos, se desata una modernización acelerada que se despliega sin consideración de los sujetos.

*La modernidad es incumplidora. Ha decidido reconocer al individuo como su premisa, como único e irrenunciable fundamento. Pero se sustrae a tal fundamento, pues deja de lado el cumplimiento de la condición prometida: la condición de ciudadano, titular de un poder compartido, en calidad de condición humana compartida, de todos y cada uno.*

**Paolo Flores D'Arcais: El desencantamiento traicionado, en AA.VV., Modernidad y política, Caracas, 1995**

La modernización parece una promesa de libertad y bienestar; no obstante, es resentida por los chilenos en su diario vivir. Las mejoras no logran acallar a la subjetividad. La tensión entre las "lógicas funcionales" y el entorno cultural se hace notar en diversas paradojas. Resulta paradójico, en efecto, que una liberalización radical de todos los intercambios, que abre el país al mundo, sea acompañada por algunos de una defensa acérrima de los valores tradicionales. Es sabido que toda apertura tan radical como la chilena genera una transformación cultural. Podría parecer paradójico que un "modelo" que hace de la libertad individual su máxima moral obstaculice el despliegue de la subjetividad en la realidad cotidiana.

### **Las incertidumbres de la transición**

Orden y caos, seguridad e inseguridad vuelven a ser el *leitmotiv* de la sociedad

chilena cuando, acorde con la Constitución de 1980, el régimen se somete a plebiscito en 1988. La incertidumbre del plebiscito cristaliza las inseguridades del pasado y del futuro.

Por una parte, se alimenta de la memoria soterrada de otros miedos, muchos miedos anteriores acumulados en la memoria de los chilenos. Luego, el miedo a la política, esa amenaza de cataclismo que destruye en un instante los sacrificios de años. Todo eso y mucho más, difícil de indagar, converge en la memoria oculta del "reventón de septiembre" (A.Jocelyn-Holt, 1997).

La memoria de un pasado presente se entretije con la nostalgia de un pasado lejano. Las inseguridades de ahora animan el recuerdo de un "antes": imágenes de Chile como un país hospitalario, donde la ley se respetaba y todos se saludaban, gente pobre, pero honesta, orgullosa de su himno patrio, de su democracia, de sus vinos, del Estado docente. Un país que, nos guste o no, se fue. Han cambiado el contexto mundial y, por sobre todo, la propia sociedad chilena.

No solamente el pasado, también el futuro echa sombras. Hay el deseo de volver a reír y cantar, pero también miedo a perder lo adquirido, al retorno de los conflictos y la violencia, en fin, al castigo. El plebiscito de 1988, como las elecciones de 1989, actualizan la consigna decimonónica: orden o anarquía. Recordando el lema de Sarmiento, cabe la duda: ¿de qué lado está la civilización, de qué lado la barbarie?

La modernización y la democratización no son, ni deberían ser estrategias alternativas. Nadie se opone a la democracia; no es ése el problema. La inseguridad parece radicar más bien, como sugiere Alfredo Jocelyn-Holt, en el vigor o fragilidad del orden social: ¿nuestra convivencia exige todavía el "peso de la noche", esa inercia sabiamente dosificada? Los miedos recomiendan cautela, la necesidad de no agitar las oscuras aguas de la subjetividad. Esta, sin embargo, no se deja disciplinar indefinidamente por la "lógica del sistema". La lógica es irresistible, reconocía Kafka, pero nada puede contra las ganas de vivir. A este anhelo



responde la consigna "la alegría ya viene".

La historia (las historias) conoce momentos estelares en que una época enfrenta su "hora de la verdad". Uno de ellos fueron las elecciones de 1988 y 1989. En su decisión electoral, chilenas y chilenos decidieron sobre una experiencia del pasado y una expectativa de futuro. También respondieron a un interrogante: ¿qué seguridad ofrece la democracia? A la luz de esta pregunta, el voto mayoritario puede interpretarse como un voto de confianza en que el régimen democrático contribuye a un orden seguro.

**Los vaivenes coyunturales (las turbulencias de la economía o de las relaciones cívico-militares) no deberían escamotear el desafío de fondo. Lo que parece estar en juego es, en definitiva, la reivindicación y la promesa de un Desarrollo Humano Sustentable que pone a las personas en el centro del proceso. Ahora bien, afianzar el protagonismo del ser humano como sujeto del desarrollo implica, en condiciones de la nueva complejidad social, respetar las "lógicas funcionales" de los sistemas. En este sentido, la construcción de una complementariedad apropiada entre la subjetividad y la modernización deviene un criterio fundamental para evaluar la modernidad efectiva de Chile.**

#### **ELEMENTOS PARA UN CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA**

De las reflexiones anteriores se desprenden algunos de los conceptos básicos que guiarán este informe. **Certeza** es el modo cotidiano, habitual e incuestionado de regular la reproducción y el sentido tanto para los individuos como para la sociedad. **Incertidumbre** es lo que caracteriza a aquellos ámbitos de la existencia social que no se pueden regular mediante la espontaneidad de los hábitos culturales. Aquí rigen los **peligros**, aquellas interrupciones de los cursos de acción sociales que no pueden ser previstos por los actores ni modificados por ellos, y los **riesgos**, aquellos cursos de

acción cuyas consecuencias sólo pueden establecerse como probabilidad y que pueden ser asumidas o evitadas por los actores. **Amenaza** es aquella interrupción probable de la acción de las personas y de los sistemas que la sociedad considera intolerable para la realización de sus objetivos. **Seguridad** son los mecanismos que regulan aquellos riesgos y peligros que la sociedad estima como una amenaza para sí misma o para los individuos.

La seguridad puede ser de **habilitación** o de **realización**. La primera se refiere a la prevención de una amenaza que puede impedir a alguien participar plenamente del desarrollo de una sociedad y a la recuperación de la integración en el caso de que ésta se haya interrumpido. La segunda se refiere a los mecanismos que permiten el aprovechamiento de las nuevas oportunidades sociales.

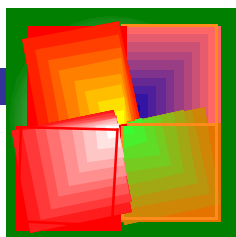
**Inseguridad** es el resultado del mal funcionamiento de estos mecanismos, que dejan a los individuos o la sociedad expuestos a las amenazas.

**En síntesis, en la modernidad la seguridad puede definirse como la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de realización que les brinda el proceso de modernización y neutralizar las amenazas que él les depara. Esta seguridad surge gracias a un grado importante de complementariedad sustentable entre las tendencias de subjetivación y de modernización, de diferenciación y de integración.**

La seguridad es un producto de la sociedad. Deben entonces considerarse no sólo sus aspectos positivos en un momento dado, sino también la vitalidad de los procesos sociales que la construyen y reconstruyen. Se puede tener en un momento dado un importante grado de seguridad frente a las oportunidades y amenazas existentes, pero una débil capacidad para reaccionar socialmente frente a las nuevas amenazas y oportunidades. La capacidad autorreflexiva de la sociedad, como bien lo muestra la

historia moderna, forma parte sustancial de la capacidad de la sociedad para reaccionar frente a los nuevos desafíos y para corregir los rumbos de la modernización hacia el horizonte de la modernidad. **Hacer de la sociedad un sujeto reflexivo de su propia historia y circunstancias es uno de los fundamentos más estables de la Seguridad Humana.**

Después de haber presentado los conceptos para enfocar la Seguridad Humana y haber bosquejado la presencia del tema en la historia chilena, en el capítulo siguiente se sintetizan algunos antecedentes empíricos que dan cuenta del fenómeno en nuestros días. El propósito es medir el grado de Seguridad Humana en Chile mediante algunos indicadores.



## **CAPITULO 3**

# **Vision descriptiva de la Seguridad Humana en Chile**

## VISION DESCRIPTIVA DE LA SEGURIDAD HUMANA EN CHILE

Este capítulo tiene por objetivo presentar una visión descriptiva del fenómeno de la Seguridad Humana en Chile, a partir de la elaboración de instrumentos estadísticos ad hoc que constituyan una propuesta metodológica para la operacionalización de dicho concepto. Estos instrumentos buscarán sintetizar las distintas dimensiones y ámbitos de manifestación de la Seguridad Humana y entregan una panorámica de la sociedad chilena desde distintos puntos de vista: el espacial, el etario, el socioeconómico y el del sexo.

El fenómeno de la Seguridad Humana se abordará desde dos perspectivas que constituyen dos ámbitos diferentes pero complementarios para estructurar la seguridad global de las personas: lo objetivo, referido a la circunstancias concretas de disposición o no de mecanismos de seguridad y lo subjetivo, representado por la opinión evaluativa de las personas respecto de su seguridad general. Cada uno de ellos se abordará por separado, para luego establecer un contrapunto que entregue elementos para la discusión respecto de la brecha existente entre ambos.

Las principales preguntas que guían esta parte de la investigación son las siguientes: ¿Cuál es la forma en que se distribuyen los logros en Seguridad Humana al interior de la sociedad chilena? ¿Cuáles son las dimensiones que más influyen en las circunstancias de seguridad de los distintos grupos o que se asocian a ellas? ¿Dónde se aprecian las mayores brechas entre la situación de Seguridad Humana objetiva y la subjetiva?

Las hipótesis centrales de esta sección sostienen que las certezas, peligros y riesgos están distribuidos desigualmente al interior de la sociedad chilena. Junto a ello se cree que, comparados unos con otros, la percepción de seguridad que tienen algunos grupos sociales difiere de la cantidad de recursos objetivos de seguridad a que tienen acceso.

### Consideraciones generales

En 1996, el PNUD abordó la confección de un Índice de Desarrollo Humano para Chile

(PNUD, 1996). En esa ocasión, a partir del concepto propuesto por el Informe Mundial del PNUD, la tarea se concentró en replicar la metodología internacionalmente utilizada para clasificar a los países según su logro en Desarrollo Humano, obteniéndose cálculos a nivel de las distintas regiones y comunas de Chile. (En el libro “Desarrollo Humano en Chile, 1996”, se presenta, además, un Índice de Desarrollo Humano “densificado” especial para el caso chileno. También se calcula un IDH comunal y uno sensible a las disparidades de sexo).

Al abordar el estudio de la Seguridad Humana, en cambio, se da el hecho de que los aspectos metodológicos no presentan un desarrollo anterior suficientemente formalizado por los Informes mundiales del PNUD. Si bien en el Informe de 1994 se proponen algunos indicadores asociados a la Seguridad Humana, no llega a elaborarse una metodología sintética similar a la del Índice de Desarrollo Humano.

Por eso fue necesario elaborar instrumentos ad hoc, los que, dado su carácter original, constituyen un primer intento por aproximarse a la medición de la Seguridad Humana.

Los instrumentos que aquí se presentarán no tienen la pretensión de ser aplicados internacionalmente. Antes bien, están especialmente elaborados teniendo en cuenta las especificidades del caso chileno, tanto en lo relativo a la elección de dimensiones relevantes para la Seguridad Humana como en lo que se refiere al uso de fuentes de datos y criterios normativos de elaboración de indicadores.

### Medir la Seguridad Humana

Ahora bien, ¿cuál es la necesidad de contar con una visión formalizada de la Seguridad Humana en Chile? La respuesta a esta interrogante apunta a la posibilidad de resumir la multidimensionalidad que el fenómeno presenta. A partir de instrumentos estadísticos es posible visualizar la complejidad de los fenómenos, las tendencias fuertes y las



especificidades encontradas. Ellas constituirían guías para la posterior profundización.

Para el correcto uso de este tipo de instrumentos debe tenerse en cuenta que cualquier intento por formalizar conceptos constituye una operación tecnológica en donde se “pierde” información. Ello ocurre desde el momento en que se “congela” la realidad, representándola en unas dimensiones específicas. Con ello no se pretende agotar la multidimensionalidad del objeto de estudio sino relevar algunas de sus características más importantes.

Por el lado de la aplicabilidad, el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas requiere también de instrumentos formalizados que sirvan de criterios técnicos para el proceso de toma de decisiones. Este es otro motivo para intentar una medición de la Seguridad Humana, ya que en alguna medida el impacto de este enfoque se basa en la posibilidad de ser manejado de manera general por los investigadores y por los planificadores sociales. Ese uso técnico debe sin embargo, ir de la mano con el desarrollo de la capacidad teórica interpretativa de los fenómenos asociados a la Seguridad Humana de las personas, puesto que sin ella, un índice se transforma sólo en un número sin sentido.

#### **Definición de la Seguridad Humana: aspectos conceptuales y sus implicancias para la operacionalización en un índice**

Para transformar dicho concepto en un objeto medible empíricamente es preciso, en primer lugar, realizar una definición nominal que concentre sus aspectos centrales y que permita posteriormente su traducción en operaciones medibles a nivel de las personas.

Entenderemos por “**Seguridad Humana**”, en un sentido **objetivo**, que cada persona disponga de mecanismos, redes o vínculos que le permitan aprovechar las oportunidades sociales, manteniendo cursos de acción estables, protegida de las amenazas sociales por la vía de la disposición de mecanismos reparadores de los cursos de acción súbitamente interrumpidos. En un

sentido **subjetivo**, la Seguridad Humana se refiere a la evaluación que las personas hacen respecto de la existencia y eficacia de los mecanismos de seguridad de que disponen y que sedimenta en un particular estado psicológico.

La necesidad de definir el concepto de Seguridad Humana desde dos perspectivas, la objetiva y la subjetiva, radica en que ambos son ámbitos distintos donde se estructura la situación general de seguridad de una persona. Así, percepciones de inseguridad o amenaza pueden generar conductas que terminen produciendo situaciones objetivas de inseguridad.

Asimismo, poner en relación ambas perspectivas contribuye a identificar de mejor forma las situaciones relativas de seguridad. Así, por ejemplo, dos personas pueden haber quedado cesantes el mismo día y sentirse igualmente apesadumbradas por ese hecho. Sin embargo, si se da la situación objetiva de que uno de ellos dispone de ahorros suficientes para enfrentar el tiempo sin trabajar y el otro no, eso marcará una diferencia subjetiva en la situación global de seguridad de ambos personajes.

La operacionalización de esta dualidad objetivo - subjetivo conduce a estructurar un esquema de mediciones paralelo. Por eso se elaboran dos índices, cada uno con fuentes y metodologías distintas atendiendo a sus especificidades. Estos instrumentos permitirán hacer “dialogar” ambas dimensiones en función de comparar sus tendencias fuertes y de resaltar sus coincidencias y contradicciones. Ello se realiza en la parte final de este capítulo.

#### **Hacia una operacionalización de la Seguridad Humana**

Reconociendo, desde el punto de vista teórico, la multidimensionalidad del fenómeno de la Seguridad Humana, este Informe se ha concentrado en seis dimensiones. Estas son: delincuencia, empleo, previsión, salud, información y sociabilidad.

La definición de estas seis dimensiones como las más importantes para caracterizar

a la Seguridad Humana en Chile se desprende de las conclusiones extraídas de distintas fuentes paralelas de investigación: una serie de grupos de discusión, que buscó levantar desde el discurso de las personas cuáles son los significados de la seguridad; una recopilación de información estadística que documentó las transformaciones ocurridas en la sociedad chilena en las últimas dos décadas; un panel de expertos que entregaron sus opiniones respecto del contenido de esos materiales. (Esta selección básica no implica desconocer la validez conceptual de otras dimensiones. Fuera de este grupo de seis, se le reconoce especial importancia a la dimensión ambiental). Esas distintas aproximaciones permitieron agregar puntos de vista. Cada una puso énfasis en relevar dimensiones específicas que no aparecían fuertemente en otras.

Las seis dimensiones escogidas parecen ser no sólo las más relevantes sino también las más abordables desde una perspectiva empírica y con impacto posible a nivel de las políticas públicas. Estas, serán abordadas en particular a lo largo del Informe.

Finalmente, es importante recalcar que si bien analíticamente son distinguibles, estas dimensiones forman parte de un sólo fenómeno: la Seguridad Humana. Este concepto es “indivisible” y las inseguridades que afecten a una de sus dimensiones afectarán también sin duda al conjunto de ellas

El Informe Mundial de Desarrollo Humano de 1994 pone énfasis en este último rasgo: el de **la indivisibilidad de la Seguridad Humana**. Esta noción tiene dos connotaciones. En primer lugar se refiere al impacto que una alteración súbita y profunda en una de las dimensiones tiene respecto del conjunto de ellas. Además, esta noción tiene una connotación espacial. Desde este punto de vista, la falta de Seguridad Humana en una región, país o territorio determinado por lo general expande sus efectos hacia otros territorios. (Por ejemplo, a partir de las migraciones en busca de oportunidades laborales, o bien en busca de refugio político, ente otras).

La unidad de análisis (aquellos de quienes se dirán determinadas cosas) son los

#### **Dimensiones de la Seguridad Humana en el Informe Mundial de Desarrollo Humano de 1994**

El PNUD define siete categorías principales en que pueden agruparse las amenazas contra la seguridad humana:

**Seguridad económica:** entendida como un ingreso básico asegurado como producto de un trabajo productivo y remunerado.

**Seguridad alimentaria:** manifestada en que todos, en todo momento, tengan acceso tanto físico como económico al alimento.

**Seguridad en salud:** basada en la protección frente a las enfermedades y la muerte prematura. Acceso a un pleno desarrollo físico.

**Seguridad ambiental:** mantención de un medio físico saludable.

**Seguridad personal:** representada fundamentalmente por la seguridad respecto de la violencia física, cualquiera sea su procedencia y destino.

**Seguridad de la comunidad:** Manifestada en la participación en un grupo, una familia, una comunidad, en general, una organización, que pueda brindar una identidad cultural y un conjunto de valores que den seguridad a la personas.

**Seguridad política:** consistente en que la gente pueda vivir en una sociedad que respete sus derechos humanos fundamentales.

*Fuente:* PNUD, 1994

individuos, agrupados en categorías según distintas características sociodemográficas. Dichas características, denominadas en adelante “**descriptores**”, son: región; zona de residencia; grupo de edad; sexo, y nivel socioeconómico.

Cada uno de estos descriptores implica un específico punto de vista. Pertenecen o dan cuenta de una temática particular con conceptos y discusiones distintas. Implica ordenar los datos de manera ad hoc a cada caso y “entrar” en ellos por distintos caminos. Ello debe ser tenido en cuenta al momento de interpretar los resultados.

En el caso de ambos índices elaborados, el número final que ellos arrojen para cada categoría de descripción deberá interpretarse como un número indicativo de la posición relativa de cada caso en el conjunto de individuos caracterizados. Para profundizar en las dimensiones específicas de la seguridad humana de cada grupo o categoría, es preciso volver a los datos originales. La notable ventaja es que esa lectura o búsqueda estará ahora guiada por una herramienta muy potente, el índice sintético, que nos dice dónde buscar y nos muestra pistas interesantes que difícilmente hubiéramos advertido, dado su tamaño, de la mera lectura de la base de datos originales.

La definición de ámbitos relevantes para la seguridad objetiva de las personas y su traducción en mecanismos concretos de seguridad constituye una decisión normativa que deja pendiente dos grandes cuestiones: por un lado, lo relativo al funcionamiento y eficiencia real de los mecanismos objetivos en cuanto proveedores de seguridad; por otro lado, la evaluación interna que las personas usuarias de aquellos recursos hacen de ellos respecto de su capacidad para proveerles seguridad y respecto de su disponibilidad en el momento apropiado. De la primera materia se ocuparán los capítulos 7 y 8 referidos a la integración funcional. De la segunda cuestión se ocupará la segunda parte de este capítulo.

## **1. EL INDICE DE SEGURIDAD HUMANA OBJETIVO**

A partir de la definición nominal expuesta arriba, la elaboración del Índice de Seguridad Humana objetivo (ISHO) dio prelación a poder medir en términos de cada persona la disposición de **mecanismos de seguridad**. Es decir, de instrumentos, derechos o capacidades que constituyen medios para que las personas (y quienes de ellas dependen) puedan llevar adelante sus proyectos de vida y hacer frente a sus problemas, viabilizando los cursos de acción más importantes para la vida cotidiana de los individuos.

Como fuente principal de datos para el índice se utiliza la encuesta CASEN de MIDEPLAN. La mayoría de los datos incorporados al cálculo proviene de la versión 1996 de dicha encuesta (8 de 12 variables), 3 de ellos provienen de la versión 1994 (preguntas no incluidas en la versión 96 de dicha encuesta), mientras uno tiene como fuente al INE (Estadísticas de mortalidad 1995). De este modo el ISHO se conforma a partir de **la mejor y más actual estadística oficial disponible**.

La selección de la CASEN como fuente única del ISHO tuvo por objeto dar coherencia al cálculo del índice; se apoyó en una fuente ampliamente validada y que ofrece distintas posibilidades de manejo de descriptores y de indagación de mecanismos de seguridad.

### **Selección de variables**

Teniendo en cuenta los aspectos conceptuales que definen a la Seguridad Humana, se hizo un análisis de la información disponible en la CASEN y se identificaron aquellas variables que podían representar la disposición por la gente de “recursos o mecanismos de seguridad” para cada una de las dimensiones definidas en el estudio.

**Las variables seleccionadas son las siguientes:**

**1. Cotización previsional.** En relación con la previsión, estar vinculado a un sistema previsional representa el medio de seguridad básico. Esto es, la adquisición de un derecho a recibir una pensión en dinero una vez acabada la vida laboral. Al mismo tiempo, actúa como un protector durante la vida activa, ya que también se exige este instrumento para pagar las licencias médicas que reemplazan a los ingresos durante la enfermedad. La condición de “cotizante” es más exigente que la de mero afiliado ya que implica estar “al día” en el sistema. El solo hecho de estar afiliado no es garantía en sí del logro de una pensión ya que para ello se exige acumular un cierto número de años de cotizaciones.

**2. Cotización de salud.** Su disposición permite solventar las demandas económicas que implican la necesidad de acceder a servicios de salud. Disponer de este mecanismo se revela necesario puesto que la oportunidad, especialización y calidad de los servicios a los que se accede difieren sensiblemente según las características socioeconómicas de cada persona.

Asimismo, de este tipo de protección dependen el impacto económico de las enfermedades en los presupuestos familiares y la seguridad de ingresos de los activos por la vía del pago de licencias médicas.

**3. Escolaridad mediana.** Ella constituye un mecanismo de seguridad en dos ámbitos. Por un lado, opera como una variable representativa de la capacidad de las personas para comunicarse y manejar la información requerida para su integración cognitiva y para su relación eficiente con los sistemas sociales. Por otro lado, constituye también un mecanismo de seguridad en materia laboral, ya que cada vez más el acceso al trabajo depende de los niveles de calificación y de la capacidad para aprender nuevos trabajos.

**4. Capacitación.** Este es un componente de la llamada “capacidad de reinserción”, considerada básica para afrontar las pérdidas o cambios de trabajo a lo largo de la vida laboral. Ella representa contar con herramientas de conocimiento actualizadas que constituyan una base de elegibilidad del trabajador para futuros empleos.

**5. Estabilidad en el empleo.** La tenencia de un contrato laboral indefinido representa una condición amparada jurídicamente que relaciona al trabajador de manera formal y estable con su fuente de trabajo o actividad. Ello constituye un mecanismo de seguridad, puesto que a través de ese contrato es posible, por lo general, acceder a los beneficios sociales de previsión y salud. Además, protege en caso de pérdida del mismo por la vía de las indemnizaciones. El contrato indefinido, cualquiera sea la actividad, se constituye en un activo sobre el cual se apuesta al futuro en planes individuales o familiares, ya sean orientados al consumo o a la realización personal en general.

**6. Ocupación.** Dada la importancia de la dimensión laboral como fuente directa e indirecta de seguridad, uno de los primeros mecanismos de seguridad de las personas lo constituye, entonces, participar de un mercado laboral dinámico que ofrezca altas oportunidades de emplearse. Ello se representa por medio de la tasa de ocupación, que entrega una visión inversa, y puesta en positivo, de los niveles de cesantía.

**7. Propiedad de la vivienda.** Si bien esta variable no representa directamente a una de las seis dimensiones básicas del estudio, su inclusión se justifica por la importancia de acreditar como recurso o mecanismo de seguridad la conformación de un patrimonio personal (más allá del mero ingreso, cuya estabilidad no fue posible someter a prueba basándose en CASEN). Por ello se seleccionó como recurso la tenencia de una vivienda pagada, la que representa un activo muy importante, puesto que constituye un rubro menos en el



presupuesto familiar y además representa un bien que puede servir de garantía para otras gestiones económicas. (Se desechó la condición “propia, pagándose” puesto que no fue posible saber en qué momento del pago de la vivienda se encuentra cada deudor, quiénes les falta mucho por pagar y quiénes están terminando).

8. **Calidad de la vivienda.** Se incluye por las mismas razones que la anterior y le sirve de complemento conceptual puesto que los materiales de construcción y su calidad constituyen también un mecanismo que asegura el valor funcional y patrimonial de la vivienda.
9. **Presencia de consultorio.** Apunta a la posibilidad de ser atendido oportunamente en caso de una necesidad médica.
10. **Presencia de comisaría.** Recurso institucional referido a la posibilidad de contar con personal de carabineros en el sector donde uno vive como medio de prevención o represión oportuna de eventuales acciones delictuales.
11. **Sindicalización.** Puede considerarse un mecanismo de seguridad en cuanto representa un vínculo asociativo en virtud del cual los trabajadores de una empresa se organizan en la negociación de las condiciones de trabajo y en la mediación ante los empresarios en caso de posibles conflictos. Por otro lado, generalmente los sindicatos actúan también como organizaciones que proveen a sus afiliados de servicios de bienestar social (acceso a consumo, centros vacacionales, apoyos funerarios, etc.), los cuales son de creciente importancia en la gestión cotidiana de los presupuestos familiares de sus afiliados.

12. **Supervivencia.** Al igual que en el caso de la ocupación, la supervivencia se refiere a una variable del contexto dentro del cual operan los otros mecanismos de seguridad dispuestos para la dimensión (cobertura previsional en salud y acceso a consultorio). Aquí se mide la situación de seguridad de cada grupo por sus respectivas características de mortalidad. Estarían objetivamente más seguras aquellas personas que pertenezcan a los grupos donde la mortalidad sea menor. Para trabajar todas las variables en el mismo sentido, se utiliza el valor inverso de la mortalidad, a la cual se le denomina “supervivencia”. (Al no disponerse de este dato por deciles de ingresos, no se pudo incluir esta variable en el cálculo del índice para este descriptor).

En el CUADRO 9 se resume una clasificación posible que da cuenta del tipo de información que, en conjunto, entregan estas 12 variables al índice objetivo.

El cuadro muestra que el total de variables cubren la mayoría de las dimensiones del estudio aunque unas mejor que otras. Así, por ejemplo, el ISHO no incluye en absoluto la dimensión de sociabilidad, para la cual no existen datos objetivos disponibles. Además, cubre sólo muy tangencialmente la dimensión de delincuencia, puesto que no se incluye una variable directa de medición de la victimización.

En cada una de las variables seleccionadas se aprecian márgenes importantes de personas sin acceso a los mecanismos de provisión de seguridad. Las variables revelan pues **las diferencias** existentes en los niveles de Seguridad Humana objetiva de las personas. Refuerzan, además, la necesidad de abordarlos como ámbitos de problemas sociales aún no plenamente resueltos.

CUADRO 9

**Esquema de variables seleccionadas para el índice objetivo de Seguridad Humana**

Variable	Dimensión que representa	Tipo de recurso de seguridad	Condición para ser recurso de seguridad	Fuente
Cotización previsional	Previsión	Vínculo individual a un sistema	Estar actualmente cotizando y al día.	CASEN 96
Cotización de salud	Salud	Vínculo individual a un sistema	Cubierto por algún plan de previsión en salud. Como titular o como carga.	CASEN 96
Escolaridad	Información/Laboral	Desarrollo de Capacidades personales	Variable continua. A mayor escolaridad, mayor seguridad	CASEN 96
Capacitación	Laboral	Desarrollo de capacidades personales	Al menos una capacitación el último año	CASEN 96
Estabilidad	Laboral	Vínculo personal a un sistema	Tenencia de contrato indefinido	CASEN 96
Ocupación	Laboral	Contextual	Variable continua. A mayor ocupación, mayor seguridad	CASEN 96
Calidad de la vivienda	Salud/Vivienda	Logro patrimonial	Cumplir estándares de calidad en materiales y conservación (según Mideplan).	CASEN 96
Propiedad de la vivienda	Vivienda	Logro patrimonial	Disponer de una casa propia pagada	CASEN 96
Consultorio	Salud	Institucional	Cercanía. A menos de 60 minutos a pie desde el hogar	CASEN 94
Comisaría	Delincuencia	Institucional	Cercanía. A menos de 60 minutos a pie desde el hogar	CASEN 94
Sindicalización	Laboral	Vínculo asociativo	Estar afiliado	CASEN 94
Supervivencia	Salud	Contextual	Variable continua. A mayor supervivencia, mayor seguridad	INE 95

**Los resultados del ISHO**

El criterio lógico de síntesis del índice señala que **a mayor posesión de mecanismos de seguridad en las diversas dimensiones, cada individuo tendrá una mayor seguridad objetiva**. Este criterio debe traducirse a una operatoria estadística.

El método utilizado es el análisis de componentes principales estandarizado (ACP). En el anexo metodológico es posible

consultar los aspectos generales del método en mayor detalle.

Al momento de interpretar los resultados del índice objetivo es preciso tener en cuenta lo siguiente: tanto la visión relativa (comparación entre las categorías de un mismo descriptor) como el contraste de cada individuo con el margen total de variación del índice está señalando **cuánta seguridad objetiva tiene cada individuo respecto de la mayor seguridad objetiva posible de**

**conseguir en Chile.** Así, valores muy bajos en el índice objetivo no significan la ausencia total de seguridad objetiva. Ello significa más exactamente la mayor distancia de ese individuo respecto del mayor logro posible.

A diferencia del Índice de Desarrollo Humano, que se contrasta contra un perfil ideal formado por máximos y mínimos normativos, en el caso del ISHO el perfil ideal se conforma con los máximos y mínimos observados en los datos de base, para cada variable. Así se conforma un perfil a partir de los mejores valores en cada variable. Este perfil es ideal, puesto que ningún individuo (o categoría de descriptor) reúne en sí todos los valores más altos en todas las variables. (Ver anexo metodológico)

Finalmente, para la lectura del índice es preciso señalar que su margen varía de 0 a 1, siendo este último número el que

representa la mayor situación de seguridad observada.

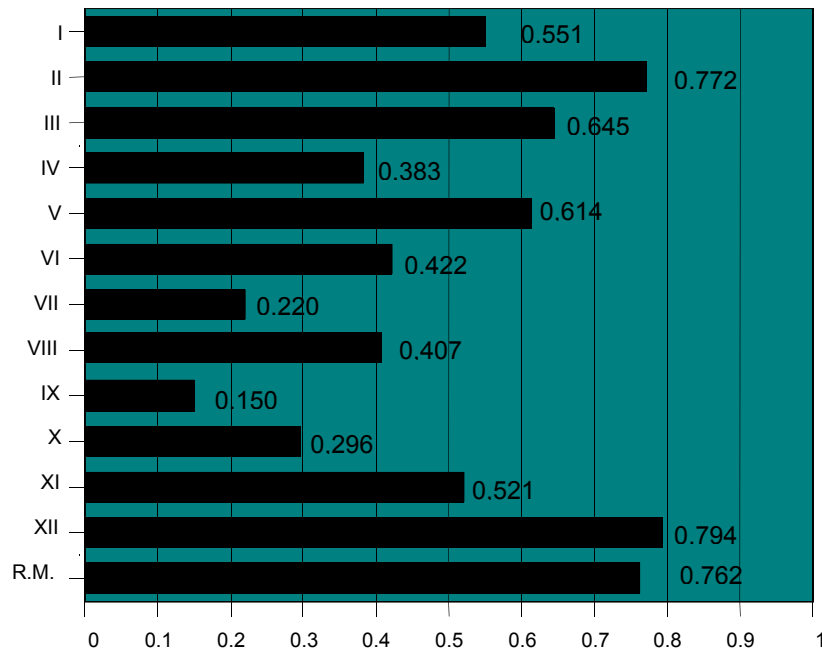
### REGIONES

El tema de las desigualdades espaciales fue ampliamente tratado en el Informe “Desarrollo Humano en Chile, 1996”, del PNUD. Allí, en relación con el Desarrollo Humano y la competitividad, se documentaron las grandes disparidades que a nivel interregional se verifican en Chile.

El presente informe refuerza esa conclusión dado que, en general, **las regiones presentan desiguales niveles de Seguridad Humana objetiva.** (Ver GRAFICO 7)

Un primer grupo está conformado por las regiones con mejor situación objetiva de seguridad: Magallanes, Metropolitana y Antofagasta. Un segundo grupo reúne a las

**GRAFICO 7**  
**Índice de Seguridad Humana Objetivo Nacional según Región**



**Fuente:** PNUD en base a CASEN, 1994, 1996, e INE, 1995

regiones de Atacama, Valparaíso y Tarapacá, que ocupan un lugar intermedio. La región de Aysén es la última del grupo de mejor desempeño relativo. Finalmente el grupo de bajo logro lo encabezan las regiones de O'Higgins, Bío-Bío y Coquimbo y lo cierran Los Lagos, Maule y Araucanía.

En general, del conjunto de variables que conforman el ISHO, algunas contribuyen con más fuerza que otras a distinguir entre la situación de uno y otro individuo. (Cuáles sean éstas constituye la especificidad de cada descriptor).

En el caso de las regiones, éstas son las variables de cotización previsional y de salud y, en segunda instancia, las variables de educación, promedio de escolaridad y capacitación. (Esto se desprende de los distintos coeficientes calculados por el método, así como de los mapas factoriales. Ver anexo metodológico)

En las primeras se observa que la cobertura máxima en previsión la presenta la región de Magallanes, con un 72% de cotización. La región de la Araucanía, en tanto, sólo muestra un 47% de logro en esta variable. Las mismas regiones ocupan los extremos de la distribución de logros en cuanto a la cotización de salud (81% frente a un 46%).

Las variables de educación y capacitación conforman un segundo "vector" de explicación de las diferencias regionales en Seguridad Humana objetiva. Las regiones de menor logro en educación son las del Maule y Los Lagos, con 8 años de escolaridad mediana, tres años por debajo del valor nacional. En cuanto a la capacitación laboral, la región de Antofagasta se destaca con un 25% de personas activas que se capacitaron en el último año (fundamentalmente asociadas al sector minero).

En general, puede decirse que la seguridad humana en las regiones se da preferentemente en aquellas donde predominan sectores económicos modernos, con procesos que incorporan valor agregado, que realizan la formalidad de la relación laboral y que dan especial importancia a la incorporación de conocimiento especializado.

### **Contraste de la situación de seguridad entre activos e inactivos**

El método de cálculo del ISHO permite distinguir entre los grupos de personas económicamente activas e inactivas, midiendo a cada uno según sus propios recursos o mecanismos de seguridad.

El panorama regional que contrasta estos grupos muestra que **la situación de Seguridad Humana objetiva de aquellas personas que no trabajan es menor que la de los activos**. Ello confirma lo dicho en relación con la manera cómo se estructura la seguridad objetiva: los inactivos por lo general basan fuertemente su seguridad objetiva en la seguridad de los activos de quienes dependen; sin embargo, medidos en sus propios términos, su situación puede diferir de la de sus "sostenedores". El problema se actualiza justamente cuando se rompe esa relación de dependencia y deben entonces las personas ser capaces de mantenerse por sí mismas.

En términos generales se observa una alta y positiva correlación entre la situación relativa de seguridad objetiva de los activos y de los inactivos, aunque con excepciones. Existen regiones donde la seguridad de los activos de una región no se traduce en un nivel de seguridad objetiva similar para los inactivos de esa misma región. Esto sucede en forma sensible en las regiones de Tarapacá y Antofagasta; esta última es la que presenta el mayor contraste relativo entre activos e inactivos.

### **Seguridad Humana y Desarrollo Humano**

El descriptor "región" permite una serie de comparaciones que vinculan el concepto de Seguridad Humana con otros aspectos socioeconómicos. Por ejemplo:

¿Cuál es el vínculo entre desarrollo humano y Seguridad Humana? Desde el punto de vista conceptual el marco interpretativo ha establecido la relación existente entre estos dos conceptos. El Desarrollo Humano consiste en la ampliación de las oportunidades



de la gente, en tanto que la Seguridad Humana tiene que ver con la posibilidad de disfrutar de esas capacidades de manera estable, es decir, “que las oportunidades que se tienen hoy no se desvanezcan en el tiempo” (PNUD, 1994).

Según los datos, **los niveles de seguridad objetiva de las regiones y sus logros en Desarrollo Humano (medidos a base del Índice de Desarrollo Humano, IDH) se muestran alta y positivamente correlacionados.** Ello corrobora la vinculación conceptual ya anotada.

En el GRAFICO 8 se aprecia cómo la mayoría de las regiones se sitúan cercanas a la línea que expresa la asociación entre ambas variables. Sólo algunos casos se apartan levemente. La región del Maule, por ejemplo, muestra logros en Desarrollo Humano similares a las regiones de Bio-Bío y de Coquimbo; sin embargo, ambas poseen un diferente índice de Seguridad Humana.

Las distancias entre las regiones muestran, además, que desde el punto de vista espa-

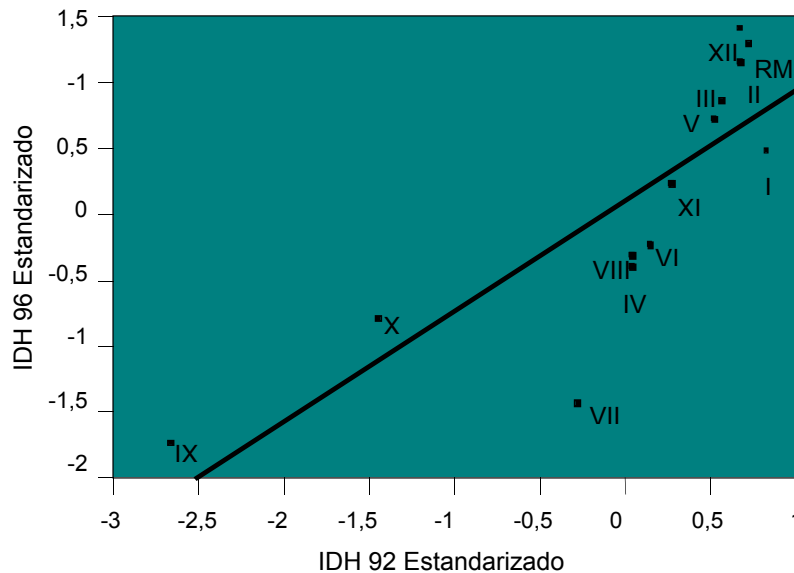
cial, la Seguridad Humana está más desigualmente distribuida que el desarrollo humano. (Ver PNUD, 1996).

Desde el punto de vista de las mediciones empíricas es posible introducir una distinción proveniente del ámbito de los indicadores socioeconómicos. Ella denota rasgos específicos de la operacionalización de cada concepto:

El Desarrollo Humano en general, y el IDH en particular, es más bien de la familia de los **índices de resultado**. Estos relevan situaciones en que se aprecian los niveles de satisfacción o privación respecto de algún bien valorado en contraste con una meta deseada.

Las características del ISHO, en cambio, obedecerían más bien a un índice que combina la lógica de los **indicadores de acceso**. Estos representan la utilización efectiva de las personas de los medios o recursos socialmente disponibles para la obtención de un resultado (el Desarrollo Humano, por ejemplo).

**GRAFICO 8**  
**Índice de Seguridad Humana Objetivo**  
**frente a Índice de Desarrollo Humano**



Fuente: PNUD en base a CASEN, 1994, 1996, INE, 1995 y PNUD, 1996

Esa distinción pone a ambos conceptos en una relación especial en la que puede reconocerse, al menos desde un punto de vista lógico, que la Seguridad Humana es una condición necesaria para el Desarrollo Humano.

Así, por ejemplo, en lo económico, a una familia que no puede capitalizar le será muy difícil contar con los recursos para llevar una vida materialmente aceptable. Del mismo modo, los fenómenos de inseguridad económica de la familia pueden atentar contra el Desarrollo Humano de los hijos por la vía de coartar sus posibilidades de estudiar debiendo trabajar a temprana edad. Asimismo, el no acceso a la atención de salud mina las posibilidades de logro en esa dimensión. La desprotección en la vida postlaboral puede incluso redundar en un claro retroceso para el Desarrollo Humano.

En general, las oportunidades existentes sólo pueden ser aprovechadas por quienes tienen los mecanismos apropiados; en este sentido, algunos grupos sociales concentran un mayor Desarrollo Humano.

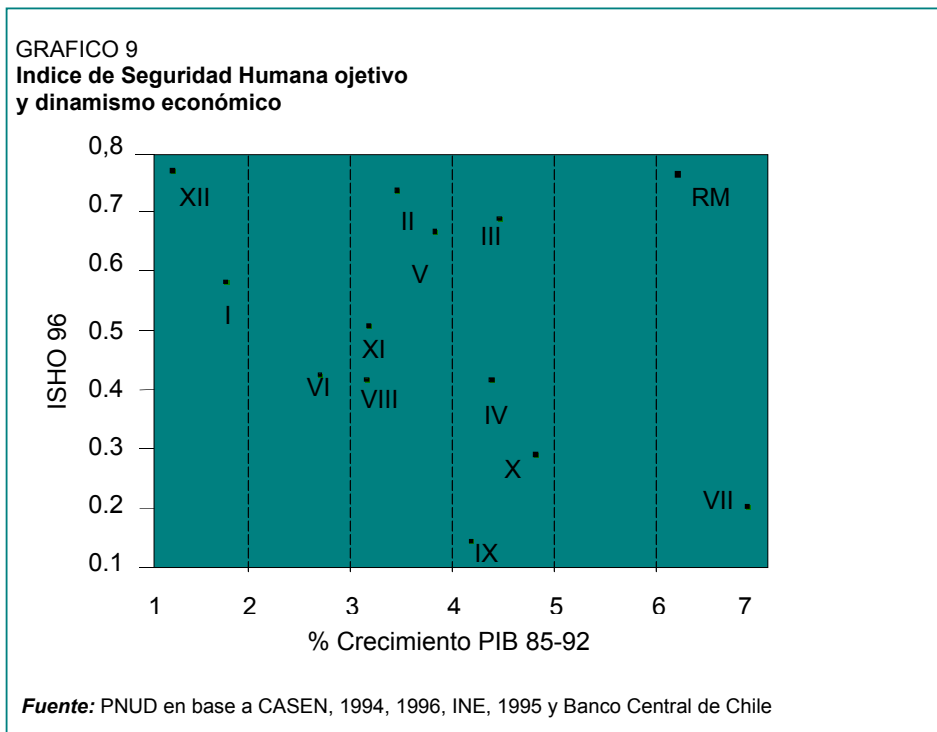
Por ello y dada esa estrecha vinculación

tanto conceptual como empírica sería posible afirmar que **sin Seguridad Humana no es posible alcanzar ni mantener el Desarrollo Humano.**

### Seguridad Humana y desempeño económico

Al poner en relación el índice de Seguridad Humana objetivo con las características económicas de las regiones es posible avanzar hacia una evaluación de la calidad de las oportunidades que la economía genera. Por ejemplo, al cruzar el ISHO con la tasa de crecimiento del PIB, es posible advertir importantes incongruencias:

Ante situaciones de similar dinamismo económico (medido según la tasa de crecimiento del PIB entre 1985 y 1992), se observan niveles distintos de Seguridad Humana objetiva. Esto puede observarse en el GRAFICO 9. Allí se destacan parejas de regiones que ejemplifican tal situación: la región Metropolitana y la del Maule, en el nivel más alto de dinamismo; las regiones de Atacama y Araucanía, o bien la de Antofagasta y Bio-Bío.



Este panorama sugeriría que el monto de las oportunidades no siempre se relaciona con la calidad de las mismas. Por lo menos **en términos de la capacidad de entregar a las personas mecanismos de seguridad apropiados para gestionar su vida cotidiana, no cualquier crecimiento económico ni cualquier nivel de ingresos resulta apropiado.** Se requiere uno que le permita al trabajador acrecentar sus recursos, acumular capacidades (“capitalizar” en términos económicos), en fin, desarrollarse integralmente.

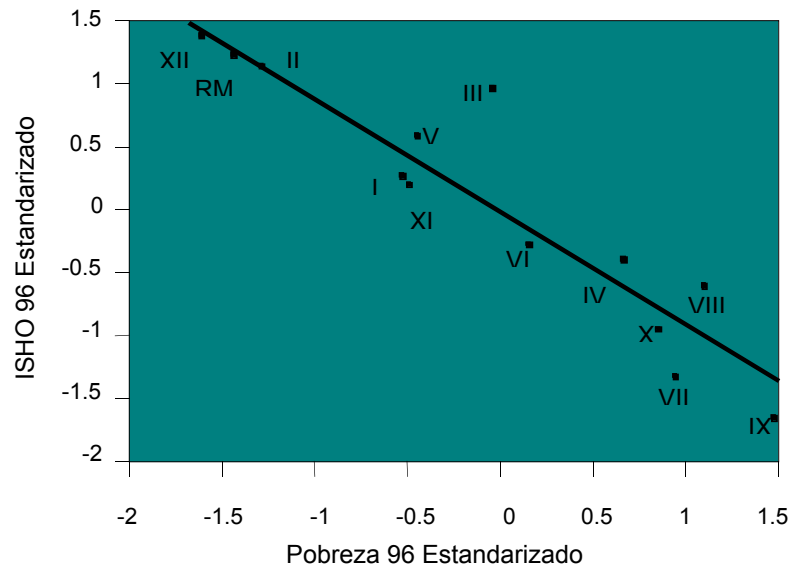
### Seguridad Humana y pobreza

Por otra parte, si asociamos los niveles regionales de Seguridad Humana objetiva con el perfil de la pobreza, apreciamos que entre ambos existe una importante correlación de sentido inverso. En otras palabras, pareciera ser que **a un mayor nivel de seguridad objetiva se asocia un menor nivel de pobreza regional.** Ello se ilustra en el GRAFICO 10, donde se aprecia que la gran mayoría de las regiones caen sobre la

línea que expresa dicha asociación. (Esta tendencia es aún mucho más clara y fuerte que la advertida entre pobreza y Desarrollo Humano. Ver PNUD 1996).

En verdad, la situación de pobreza constituye un estado de carencia donde por definición no existe la Seguridad Humana. Parece difícil desarrollar un plan personal de superación de la pobreza en condiciones de inseguridad. Como se sabe, cerca del 80% de las personas consideradas pobres son personas que trabajan. Sin embargo, la precariedad de su inserción laboral y la inseguridad de sus oportunidades laborales impiden la acumulación de capacidades que posibiliten superar la condición de pobreza en forma estable. Atender a las dimensiones de la Seguridad Humana resulta particularmente necesario si se considera que existiría una importante “movilidad” en torno a la llamada “línea de pobreza”, con flujos de personas en ambos sentidos (CNSP, 1997). En definitiva, parece claro que **sin Seguridad Humana resulta muy difícil conseguir avances estables en la superación de la pobreza.**

GRAFICO 10  
Indice de Seguridad Humana Objetivo versus pobreza



Fuente: PNUD en base a CASEN, 1994, 1996, INE, 1995 y MIDEPLAN, 1996

El enfoque conceptual y las herramientas operacionales entregadas a partir de la elaboración del ISHO podrían representar un importante instrumento de detección de nuevas líneas de acción para la superación de la pobreza

### ZONA

En este descriptor se observa que **los habitantes urbanos presentan mas Seguridad Humana objetiva que los rurales** (ver GRAFICO 11). Esta visión es coherente con la visión territorial regional que muestra a aquellas de mayor presencia rural agrícola como las de menor seguridad objetiva.

La diferencia es bastante marcada lo que en términos del ISHO significa que la zona urbana alcanza un valor índice 2,3 veces superior al rural. (La zona urbana supera a la rural en todas las variables que conforman el índice).

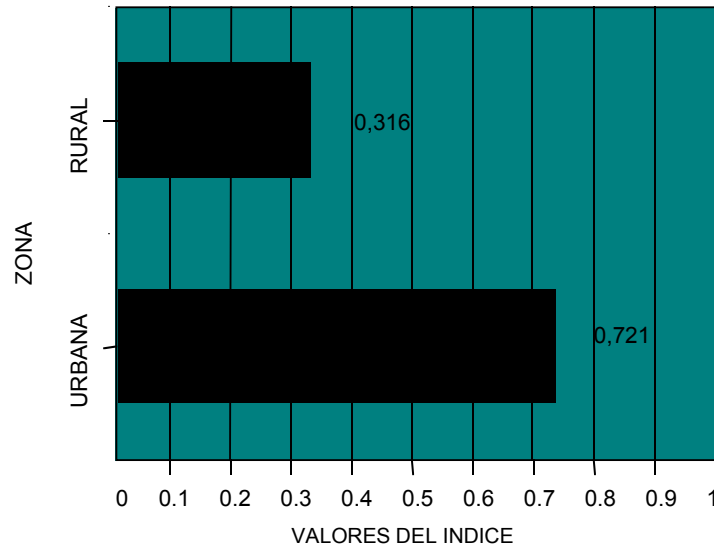
La mayor disparidad digna de destacarse es la referida a los recursos de educación y capacitación (En ambas el logro urbano

duplica al rural). Esto se condice con la especificidad de los sistemas económicos agrícolas predominantes que utilizan recursos humanos de baja calificación. El origen de este problema se encuentra, entre otros factores, en la propia geografía y clima de las zonas rurales que juegan en contra de las posibilidades de acceder a recursos educacionales (Dificultad de localización; dificultad de acceso de los alumnos; poco atractivo para la radicación de profesores, etc.). Por ello, la mayor parte del tiempo los jóvenes que desean seguir estudiando deben emigrar hacia zonas urbanas desde donde, por lo general, no retornan.

Luego de la educación aparecen como más disímiles aquellas variables asociadas a la calidad de la inserción laboral: estabilidad en el empleo, acceso a la previsión y a la salud. Todas estas deficiencias dan cuenta de la precariedad del empleo agrícola. Este constituye un medio cada vez más limitado de crear Seguridad Humana.

Es así como el ISHO nos permite una vez más resaltar la situación crítica del sector rural. El coeficiente diferencial de oportunidades a favor de las zonas urbanas agudiza

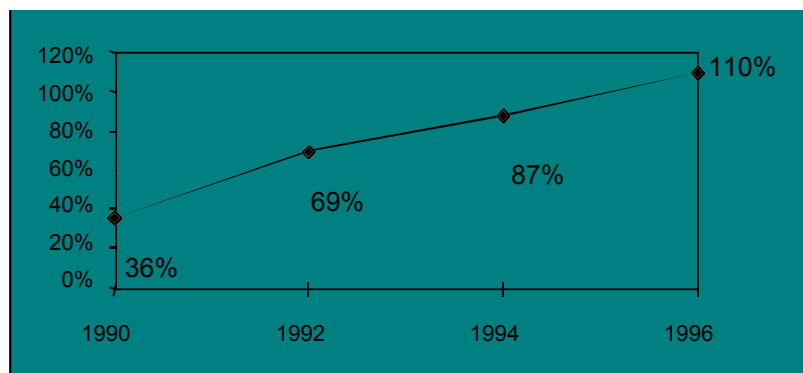
GRAFICO 11  
ISHO según Zonas



Fuente: PNUD en base a CASEN, 1994, 1996 e INE, 1995



**GRAFICO 12**  
**Porcentaje en que el ingreso urbano supera al ingreso rural**



\* En 1996 se efectuó un cambio en la definición de zona que hace no comparables los resultados de ese año con los de encuestas anteriores. Sin embargo, al tratar los datos a nivel agregado “total urbano-rural” el efecto de dicha modificación tiende a aminorarse, con lo cual la cifra entregada constituye, con la prevención aquí señalada, una referencia válida del comportamiento real de la variable.

**Fuente:** En base a MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1990-1996

el avance de la desruralización en Chile. El GRAFICO 12 muestra el porcentaje en que el promedio de ingresos urbanos supera al promedio de ingresos rurales. Tal tendencia es creciente y al parecer nada indica que vaya a revertirse prontamente sin una especial preocupación por ello. Los efectos de esta situación de inseguridad rural deberán ser analizados más que en la economía, en los espacios de la cultura y el Desarrollo Humano.

### **SEXO**

El panorama general de este descriptor, a partir de los datos del ISHO, muestra una situación bastante pareja entre hombres y mujeres. Así, las primeras presentan un valor ISHO de 0,639, en tanto que los hombres alcanzan el valor 0,610. (Ver GRAFICO 13). Esta situación debe ser tomada con cautela para no inducir a una interpretación errónea.

La mayor seguridad objetiva de las mujeres obedece al promedio ponderado de activas e inactivas, dándose la diferencia del ISHO a partir de la situación de seguridad objetiva

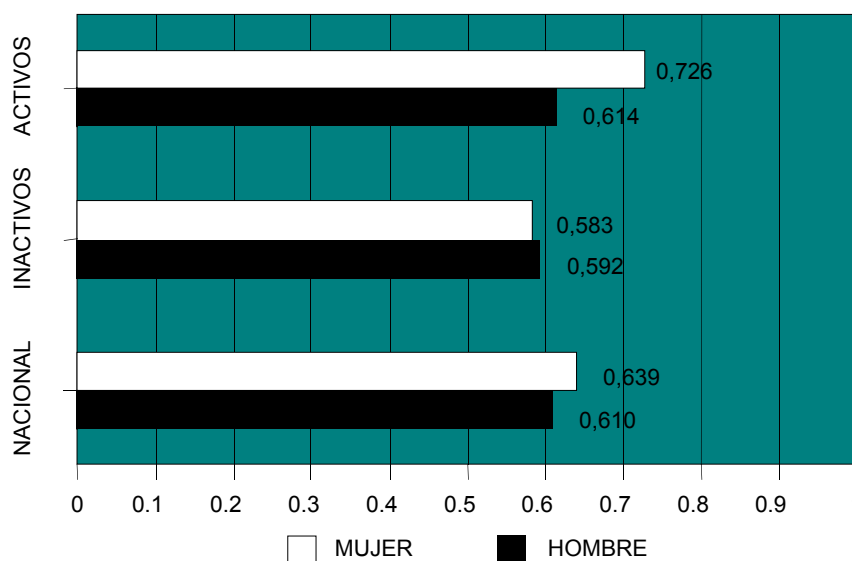
de las mujeres que trabajan. Estas superan significativamente a los hombres activos. En el campo de los inactivos, en tanto, los hombres superan apenas a las mujeres. Ello hace que a la hora de ponderar el valor total del ISHO la situación sea levemente favorable a las mujeres.

¿Qué rasgo específico de la Seguridad Humana favorece a las mujeres activas por sobre el nivel de logro de los hombres?

En primer lugar resulta importante recalcar el hecho de que las mujeres activas constituyen un grupo relativamente pequeño tanto respecto del total de las mujeres (39%) como al interior de la fuerza de trabajo (35%). Ambas cifras sobre la población mayor, de 18 años. El número absoluto de mujeres activas es bastante inferior al de los hombres. La relación es casi de 2 a 1 (3.654.119 hombres frente a 1.926.307 mujeres mayores de 18 años activas).

Por su parte, en el grupo de los inactivos, son los hombres los que representan un número más bien pequeño (22%), conformado en general por jóvenes que estudian y viven con sus padres.

GRAFICO 13  
ISHO según sexo, activos e inactivos



Fuente: PNUD en base a CASEN, 1994, 1996 e INE, 1995

Ahora bien, si lo analizamos en términos de las variables que componen el ISHO, se constata que las mujeres activas tienen mayor cobertura de salud, más escolaridad y capacitación, mejores condiciones de vivienda y mejores perspectivas de salud en términos de supervivencia. También las mujeres superan a los hombres en la disposición de mecanismos institucionales de seguridad, como el acceso a consultorio y a comisarías. En síntesis, de los 12 mecanismos o recursos de seguridad definidos como componentes del ISHO, las mujeres activas superan a los hombres activos en 8 de ellos.

#### Panorama según dimensiones

Por cierto las dimensiones en que las mujeres aventajan a los hombres pocas veces se ponen de relieve. En general el análisis se queda en los logros económicos de unos y otros. En este caso, la visión de la Seguridad Humana hace referencia a una multiplicidad de dimensiones, más allá de lo meramente laboral.

**Explicación en función de la dimensión de salud.** En primer lugar, el mayor logro de la mujer en cuanto a la supervivencia se

explica en general por una ventaja biológica sobre los hombres que les permitiría mayor longevidad. Esto se expresa también en indicadores clásicos, como la esperanza de vida.

Por el lado de la previsión, la mayor cotización de salud aparece como una necesidad de las mujeres en edad fecunda. En efecto, para éstas resultaría más importante que para el hombre estar protegidas por la posibilidad de tener que enfrentar un embarazo (esto se refleja también en los costos diferenciales de los planes de salud ofrecidos por las Isapres). La expectativa de acceder a este beneficio puede ser incluso suficiente estímulo para incorporarse a la fuerza de trabajo o incluso para aceptar un cambio de trabajo en condiciones laborales no del todo satisfactorias.

**Explicación en función de la dimensión de educación.** Ya en el Informe Chileno de 1996 se constató que las mujeres no sólo tenían igual nivel de logro en educación sino que, en más de una ocasión, estaban por encima de los hombres. Los datos actualmente revisados corroboran esa tendencia. No sólo la escolaridad está a favor de las

mujeres sino también su mayor porcentaje de capacitación. Esto muestra que ellas están aprovechando mejor las oportunidades de perfeccionamiento.

La escolaridad es el agente que posibilita de mejor manera la participación laboral de las mujeres. Como se aprecia en el GRAFICO 14, éstas incrementan paulatinamente su nivel de participación a medida que elevan sus niveles de escolaridad. En los hombres, en cambio, la participación está menos ligada a la educación. (Si lo está, por cierto, la calidad de su inserción).

**Explicación en función de la dimensión de recursos institucionales.** Al parecer las mujeres disponen de mejor manera de los recursos institucionales de seguridad en salud y en delincuencia. Sobre todo en el caso de los consultorios o centros de atención los datos parecen reflejar el papel predominante de la mujer en promover y atender la salud familiar. Por ende, su conocimiento de los servicios existentes pareciera ser más amplio que el del hombre.

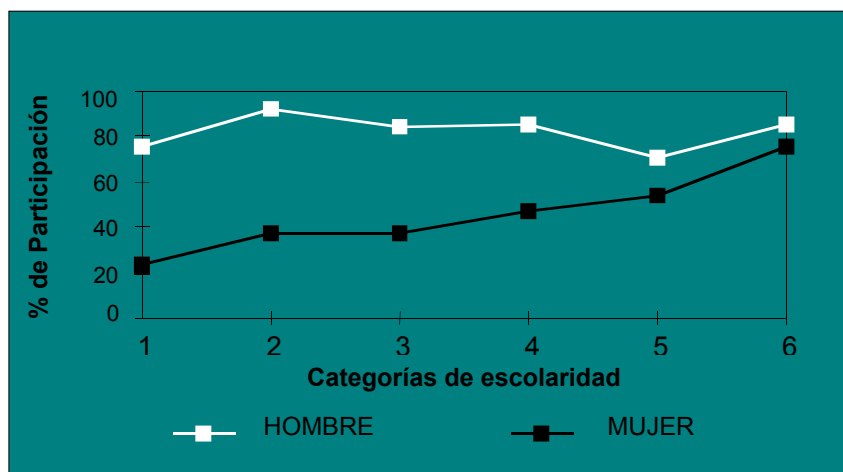
**Explicación en función de la dimensión laboral.** La situación favorable de las

mujeres activas sugiere líneas de interpretación en torno a las características y circunstancias que reviste la participación de la mujer en el mercado laboral. (No obstante, es importante enfatizar, una vez más, que el índice objetivo incluye cinco dimensiones además del empleo, dado que esta dimensión no agota la multidimensionalidad del fenómeno de la Seguridad Humana).

Como se sabe, la tasa de participación femenina en el empleo es más bien baja. De ese grupo de mujeres, cerca de un 18% son jefas de hogar, en tanto que un 48% están casadas o conviven. El grupo etario mayoritario es el de 25 a 44 años.

En cuanto a los sectores económicos se aprecia que mayoritariamente ellas se incorporan a los llamados “servicios comunales” (45% de este grupo). En segundo lugar aparece el comercio (incorpora a un 25% de las mujeres activas). En cuanto a la categoría ocupacional, un 48% de ellas son empleadas u obreras en el sector privado en tanto que un 17% son trabajadoras por cuenta propia, un 12,8% son empleadas en el sector público y un porcentaje similar trabaja en el servicio doméstico.

GRAFICO 14  
Participación laboral según escolaridad por sexo, 1996



Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN, 1996

## DISCRIMINACION DE LA MUJER = DESIGUALDAD = INSEGURIDAD HUMANA

La lectura de los datos del ISHO muestra que las mujeres poseen una seguridad objetiva igual o levemente superior a la de los hombres. Esto se explica en gran medida por la alta seguridad objetiva que presentan las mujeres activas, esto es, aquellas que están insertas en la fuerza de trabajo.

Las mujeres activas según la CASEN 1996 tienen, en general, mayor cobertura de salud, mayor nivel de escolaridad y capacitación, mejores condiciones de vivienda y mejores perspectivas de salud en términos de supervivencia, que los hombres activos. Sin embargo, las mujeres activas entrevistadas en la encuesta CEP-PNUD, 1997, presentan una peor evaluación subjetiva de sus recursos de seguridad (ISHS) que los hombres activos. Lo mismo ocurre para la categoría de los inactivos. De aquí surgen algunos aspectos ilustrativos de ciertos problemas específicos que presentan las mujeres que se incorporan al mundo laboral.

**En primer término**, la diferencia entre el ISHO de las mujeres activas y el ISHO de los hombres activos puede verse en las características propias de ambos subgrupos, pues del total de la fuerza de trabajo, sólo el 36 % está conformado por mujeres. Por ese solo hecho, cabría esperar un mayor grado de heterogeneidad entre los hombres activos. Las mujeres activas tienden a conformar un grupo más homogéneo en cuanto a su acceso a los recursos de seguridad.

**En segundo término**, las mujeres activas, a pesar de poseer un ISHO mayor que el de los hombres activos, tienen un menor ISHS. Lo propio ocurre para la categoría de inactivos. Para el caso de las mujeres activas esta incongruencia puede estar evidenciando la tensa situación en la que se encuentran aquellas mujeres que, además de acceder al mercado laboral, deben cumplir con el conjunto de papeles sociales que la cultura vigente les impone.

Estos antecedentes, lejos de sugerir equidad en la distribución de seguridad entre los sexos, debe alertar aún más respecto de los peligros que supone su desigual distribución. El caso es que esta desigualdad preocupa no solo porque se manifiesta en distintas capacidades de las personas para hacer frente a los riesgos y peligros que les afectan, sino porque impide un aprovechamiento equitativo de las bondades del desarrollo.

Mientras existan ámbitos de discriminación habrá desigualdad, y mientras haya desigualdad, habrá inseguridad. Las fuentes de discriminación de sexo, como las de cualquier otro tipo, culminan constituyéndose en fuentes de inseguridad.

Un ejemplo de esto es la falta de representatividad y participación de las mujeres en los cargos. Esto incide en una dificultad adicional para la modificación de la situación de discriminación.

### Participación porcentual de mujeres y hombres en los ámbitos de poder político y económico en Chile, 1997

AMBITO	FUNCION	% PARTICIPACION FEMENINA	% PARTICIPACION MASCULINA	TOTAL
GOBIERNO	Ministros	14	86	100
	Intendentes	8	92	100
	Gobernadores	7	93	100
	Alcaldes	8	92	100
LEGISLATIVO	Senadores	4	96	100
	Diputados	10	90	100
JUDICIAL	Corte Suprema	0	100	100
	Corte de Apelaciones	33	66	100
GREMIOS Y CONFED. EMPRESARIALES	Directivos	3	97	100
	Directorio, Superinten. o Gerencia	8	92	100
EMPRESAS	Jefatura superior	26	74	100
SINDICATOS	Dirigencias (Presidentes)	12	88	100

**Fuente:** Schkolnik, M. et al 1997

### Los esfuerzos en favor de la igualdad y la Seguridad Humana de las mujeres

La sociedad chilena toma cada día más conciencia de las amenazas a su desarrollo contenidas en la discriminación de la mujer. Producto de ello el Servicio Nacional de la Mujer, junto al Ministerio de Justicia y a un grupo de parlamentarios han promovido un conjunto de iniciativas y reformas en favor de la igualdad de oportunidades. Entre algunos de los logros más significativos se cuentan los siguientes:

- a) La ley N° 19.325 de violencia intrafamiliar, que además de los aspectos penales, promueve servicios de apoyo y protección de las víctimas.
- b) La ley N° 19.335, en la que se establece un régimen patrimonial alternativo a los existentes en caso de matrimonio, en donde se igualan los derechos y deberes de hombres y mujeres a través de la "participación en los gananciales".
- c) En la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza se promueve la igualdad de oportunidades para las mujeres, con el compromiso de incorporar la equidad de los sexos como elemento explícito del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza (Ministerio de Educación).
- d) A nivel del Código Laboral, se han incorporado reformas tales como: permisos del padre por nacimiento de los hijos, o enfermedad del hijo menor, traspaso del postnatal al padre en caso de fallecer la madre, medidas de seguridad e higiene en el caso del trabajo de temporada, y modificación de la base del cálculo del subsidio maternal.
- e) A nivel de la política social el SERNAM, en conjunto con otros ministerios y entidades del Estado, ha impulsado programas tales como: Programa de Apoyo a la Mujer Jefa de Hogar, Programa de Capacitación Laboral, Programa de Centros de Atención a Hijos de Temporeras, Programas de Centros de Información y Difusión de los Derechos de la Mujer y el Programa Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar (MIDEPLAN, 1996).

Dichas iniciativas han contribuido a disminuir las disparidades de sexo y a mejorar las condiciones de Seguridad Humana de las mujeres. No obstante, quedan muchas tareas pendientes. Como se ha señalado **“si bien las puertas hacia las oportunidades de educación y salud se han abierto rápidamente para las mujeres, las puertas que conducen a las oportunidades económicas y políticas están apenas entornadas”** (PNUD, 1995).

Consultadas por la encuesta CASEN respecto del tipo de empleo que tienen, un 80% de las mujeres activas mayores de 18 años señalan que aquél es de carácter permanente. (Esto es algo mayor que el 75,7% de los hombres que señalan lo mismo respecto de sus trabajos). Esta mayor estabilidad en la inserción ocupacional de la mujer se muestra también en el hecho de que hombres y mujeres presentan porcentajes similares de tenencia de contratos indefinidos. (Ello en circunstancias de que los hombres aventajan a las mujeres en cuanto a tenencia de contratos en general). Así se conforma un panorama donde se aprecia que **al menos un grupo de mujeres accede al mercado en condiciones de seguridad pero con límites.**

Los límites lo constituyen el nivel de ingresos que pueden llegar a recibir (un 30% por debajo del de los hombres) y las posibilidades de acceso a los cargos

directivos y ámbitos de poder dentro de las empresas o instituciones donde se desempeñan. (PNUD, 1995)

Es preciso recalcar que la inserción laboral de las mujeres tiene características distintas que la de los hombres, tanto en términos de las circunstancias que la propician como las que la impiden. Así, mientras que el trabajo masculino constituye una exigencia relacionada con su sexo en nuestras sociedades, el de la mujer constituye una decisión explícita motivada, por lo general, por las circunstancias y necesidades económicas del hogar. La actual situación económica del país puede facilitar un tipo de inserción laboral de la mujer menos asociado a la subsistencia (por lo menos para aquellas trabajadoras que no son jefas de hogar) que a las necesidades de consumo. Esto permitiría que las mujeres accedieran a insertarse laboralmente sólo cuando existan las condiciones que lo hagan rentable.



Lo anterior no implica desconocer la existencia de una serie de condicionantes (que el índice no mide) que imponen cargas especiales a las mujeres que trabajan. Esas condicionantes son principalmente de tipo sociocultural.

Por otro lado, un rasgo importante que el ISHO nos permite también destacar es la existencia de una mayor heterogeneidad entre las mujeres. Así se aprecia del GRAFICO 15, el cual muestra la brecha de seguridad existente entre la mujer inactiva y la mujer que trabaja, que es bastante significativa. En los hombres, en cambio, prácticamente no existen diferencias importantes en materia de seguridad.

En el GRAFICO 15 se dibujan tres puntos para cada sexo (ISHO de activos, inactivos y total). Estos conforman un trazo vertical que será más largo mientras mayor sea la desigualdad intrasexual. Así se ve que los hombres activos e inactivos prácticamente no presentan diferencias. En tanto las mujeres dibujan un trazo bastante amplio, lo que refleja su desigualdad interna.

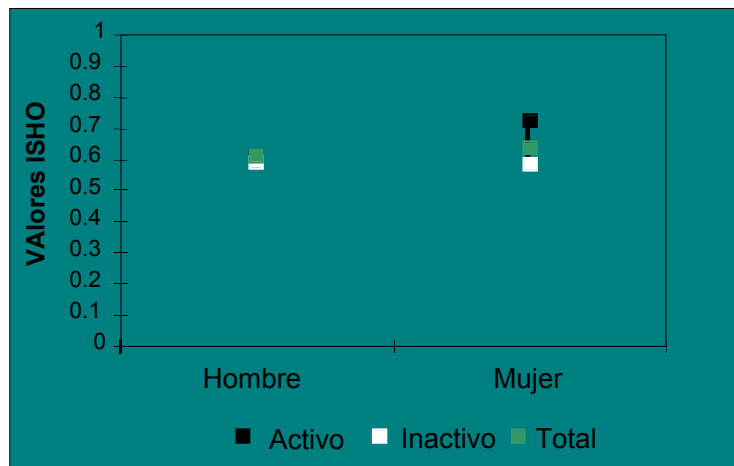
Esto nos remite nuevamente a la lógica de estructuración del Índice de Seguridad Humana. Las mujeres inactivas son en su gran mayoría esposas o parejas del jefe de hogar,

por tanto, construyen su seguridad asociada a la seguridad de éste. Sin embargo, medidas en sus propios términos, éstas aparecen con un bajo acceso a recursos de seguridad, en especial en lo referido a la cobertura de salud, la escolaridad y la vivienda.

La mayor inseguridad latente puede actualizarse en diferentes momentos y circunstancias. Hipotéticamente, por ejemplo, podría mencionarse el caso de una ruptura familiar, donde al momento de producirse la separación, las mujeres, por lo general, se verían en peores condiciones socioeconómicas de vida. O bien, justamente esa inseguridad personal podría ser cortapisa para que una mujer tome la decisión de terminar una relación. Otro momento de actualización de la inseguridad podría referirse a la enfermedad o pérdida de trabajo del activo de quien depende.

En síntesis, y en función de los antecedentes revisados, sería posible establecer como conclusión que **la participación laboral es una fuente de seguridad para las mujeres, por ello debieran fomentarse las condiciones sociales que permitieran una mayor presencia de ellas en el mercado del trabajo.** Esto tendría grandes beneficios no sólo para las propias mujeres sino también para sus hogares.

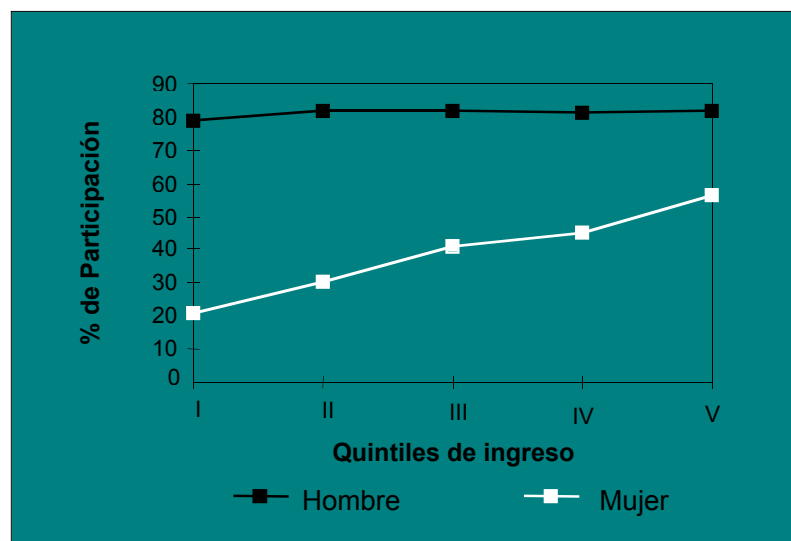
GRAFICO 15  
ISHO: Disparidades intrasexo según condición de actividad



Fuente: PNUD en base a CASEN, 1994, 1996 e INE, 1995

GRAFICO 16

Participación laboral según quintiles de ingreso por sexo, 1996



Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN, 1996

Fomentar la participación laboral de las mujeres no es cosa fácil. Actualmente las que más participan son las de los quintiles superiores. (Ver GRAFICO 16). En cambio, tienen dificultades las mujeres pertenecientes a los quintiles inferiores. Estas suman a su baja escolaridad trabas de índole económica y cultural para integrarse a trabajar. Muchas veces ellas carecen de recursos para atender simultáneamente las necesidades de su hogar (por ejemplo, disponer de guarderías infantiles) o bien las expectativas de ingreso no superan el costo de oportunidad asociado a “dejar la casa sola”.

Es importante destacar que la inserción de la mujer al trabajo tiene condicionantes positivos más allá de los meros logros económicos suplementarios para las mujeres y sus hogares. Repercute en la acumulación de capacidades y recursos de seguridad tanto materiales como simbólicos y fundamentalmente en la posibilidad de realización de proyectos de vida asociados al desempeño de una actividad económica en el marco de la comunidad a la que se pertenece.

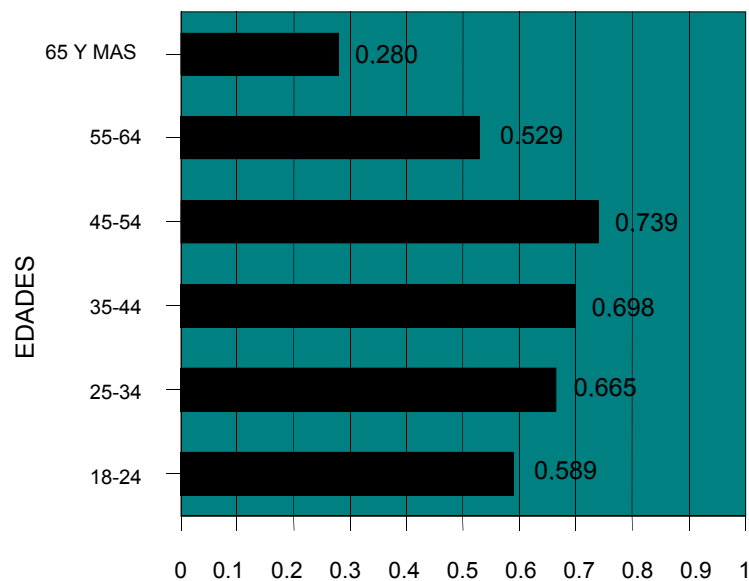
#### GRUPOS DE EDAD

A nivel nacional se observa que la seguridad humana objetiva describe una curva ascendente que se inicia en la categorías de menor edad (18 a 24 años), alcanza su punto máximo en la categoría de edad de 45 a 54 años, para luego comenzar a descender hasta el grupo de edad de mayores de 65 años, que es el que presenta el menor nivel de seguridad objetiva. (Ver GRAFICO 17)

La imagen entregada por este descriptor da la posibilidad, al menos metafóricamente, de reconstituir una especie de biografía o trayectoria personal en términos del logro de la Seguridad Humana general o en algunas de sus dimensiones en particular.

Así, por ejemplo, aparece claramente delineada la situación de los jóvenes entre 18 a 24 años: en un primer momento, en calidad de inactivos que dependen de sus padres y se dedican fundamentalmente a estudiar, son los que muestran una mayor seguridad objetiva.

**GRAFICO 17**  
**ISHO nacional según edad**



Fuente: PNUD en base a CASEN, 1994, 1996 e INE, 1995

**CUADRO 10**  
**Tasa de desocupación de la población de 15 a 29 años por quintil de ingreso\*, según sexo, 1996**

Grupo de Edad	Quintil de Ingreso					Total
	I	II	III	IV	V	
15 a 29 años	23,2	10,9	8,6	5,6	3,5	10,0
<b>Sexo</b>						
Hombres	17,7	7,9	6,7	3,8	3,0	7,9
Mujeres	37,2	17,5	12,0	8,4	4,0	13,6
Total	23,2	10,9	8,6	5,6	3,5	10,0

Nota: Se excluye el servicio doméstico puertas adentro y sus dependientes.

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1996

Cuando se abandona esa condición de dependiente se comienzan a sufrir vicisitudes en las condiciones de seguridad. Entre las más agudas está la ausencia de oportunidades de empleo. En efecto, los activos de este grupo de edad presentan la más baja ocupación, con sólo un 86%. A nivel desagregado la situación se muestra aún más aguda.

El alto desempleo juvenil (asociado fuertemente a una baja escolaridad en los jóvenes de nivel socioeconómico bajo) ha sido una de las preocupaciones importantes en la política social del gobierno de Chile. Por ello se ha implementado una serie de iniciativas tendientes a capacitar a los jóvenes y a abrirles oportunidades de inserción laboral (proyecto Chile joven; contratos de aprendizaje, entre otros).

Al iniciar su vida laboral, los jóvenes de este grupo etario presentan baja cotización previsional, baja cotización de salud, bajos porcentajes de contrato indefinido, entre otros.

Los grupos etarios siguientes, muestran constantes avances en el acceso a esos mecanismos o recursos de seguridad.

El caso del grupo de mayor Seguridad Humana objetiva se basa principalmente en logros en cuatro variables: en las condiciones de estabilidad laboral (71% contrato de trabajo indefinido), en los niveles de oportunidades de empleo (96% de ocupación), en la afiliación sindical (11,5%) y en las condiciones de vivienda (86% de calidad y 74% de propiedad). Estas características nos hablan, en general, de cierta consolidación de logros acumulados en el tiempo.

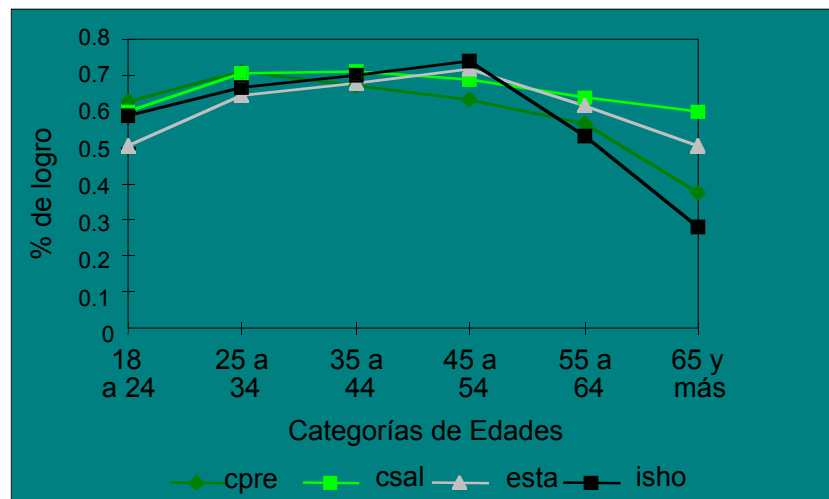
En general, parece deseable que las capacidades o recursos de seguridad sean objeto de una apropiación acumulativa y sostenida en el tiempo. Tal comportamiento se aprecia claramente en variables como la propiedad de la vivienda, la escolaridad y los recursos institucionales. En ese sentido la trayectoria de consolidación se vería premiada con una Seguridad Humana creciente.

Lamentablemente aparece cierta pérdida de recursos de los grupos etarios más avanzados. Esto debe llamar la atención respecto de la posibilidad de sustentabilidad de las condiciones de seguridad.

El GRAFICO 18 muestra la “trayectoria” general de la Seguridad Humana según grupos de edades. También se grafican algunas variables seleccionadas. **De mantenerse esta tendencia en el tiempo, las cohortes de personas que avancen de un grupo etario al otro deberán verse sometidas a esta tendencia, es decir, a una disminución de sus logros en Seguridad Humana.**

La situación particularmente sensible de los mayores de 65 años acentúa asimismo esta alerta. Ellos, que teóricamente deberían ser el grupo de jubilados del país, tienen una importante participación laboral. Sin embargo, en los activos se aprecia que la seguridad que obtienen por esa actividad económica no es mucho mayor que la que obtendrían si se mantuvieran inactivos. En ambas situaciones, son el grupo etario de menor Seguridad Humana objetiva. En cuanto activos presentan apenas un 37 % de cotización previsional, 60% de cobertura de salud, 50% de estabilidad. Como inactivos su cobertura en salud asciende a un deficitario 66%.

GRAFICO 18  
Evolución de la seguridad según edades



Fuente: PNUD en base a CASEN, 1994, 1996 e IINE, 1995

### DECILES DE INGRESO

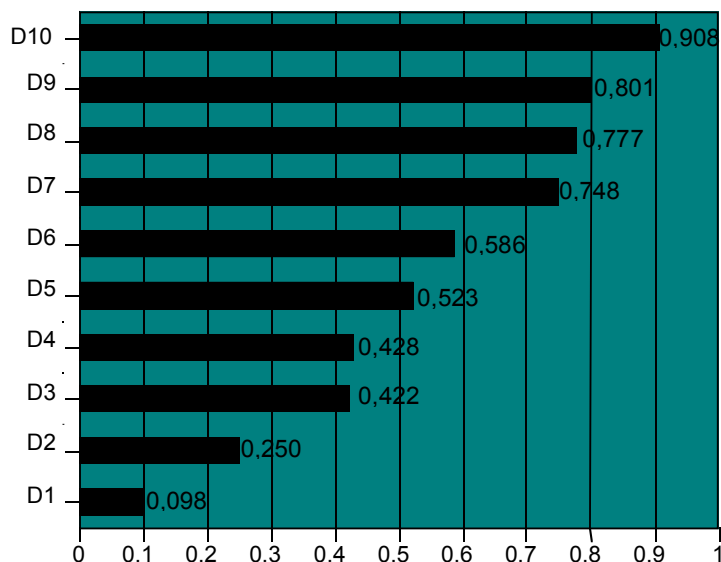
En términos generales este descriptor se ordena en forma muy lógica, es decir, a **mayor nivel de ingreso, se aprecia una mayor Seguridad Humana objetiva**. Sin embargo, esa tendencia no es absolutamente lineal. El perfil nacional (analizado en conjunto con los valores del índice) permite identificar algunas agrupaciones interesantes (ver GRAFICO19).

Ordenados según niveles de Seguridad Humana objetiva, podemos encontrar (CUADRO 11):

En función de esta clasificación, existiría un 10 % de la población que estaría altamente seguro, en términos objetivos. Un 50% tendría niveles medios de seguridad aunque con matices internos. Un 20% de la población tendría bajas condiciones de seguridad y un 20 % restante se encontraría en precaria situación respecto de este atributo.

Con esto se reafirma la pertinencia del concepto de Seguridad Humana en cuanto a referirse a algo más allá del mero ingreso y a agrupar a la población en categorías distintas de las que lo haría dicha variable.

GRAFICO 19  
ISHO nacional según deciles de ingreso



Fuente: PNUD en base a CASEN, 1994, 1996

CUADRO 11  
Clasificación de los deciles según nivel de Seguridad Humana objetiva

Niveles de Seguridad objetiva	Deciles en cada categoría
Alta	10
Media alta	9, 8, 7
Media baja	6, 5
Baja	4, 3
Precaria	2, 1

Fuente: PNUD en base a CASEN, 1994, 1996



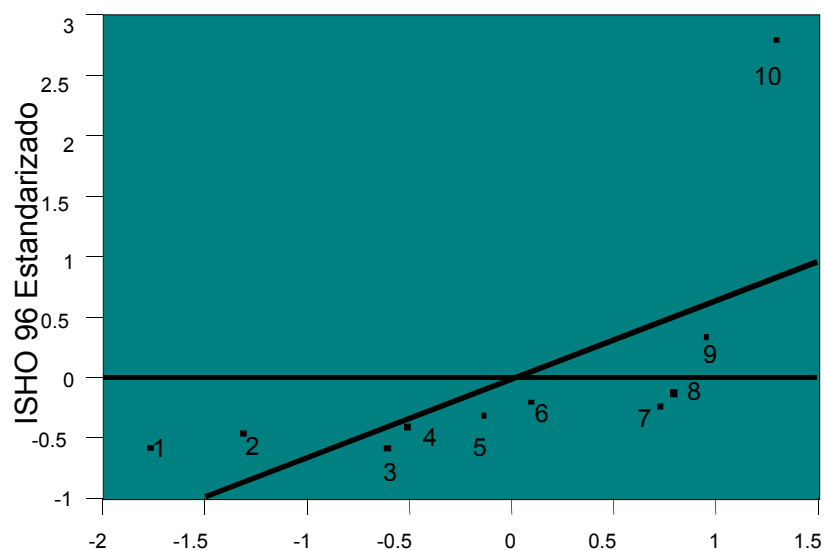
El GRAFICO 20 confirma la pertinencia de las agrupaciones realizadas y señala con más claridad las distancias de logro entre deciles. Destaca fuertemente el caso del decil 10 por su distanciamiento respecto del resto. Si se analiza la coherencia en los logros de cada decil (en términos de su ubicación respecto del promedio en cada variable), podemos destacar la situación de los deciles 6 y 7, los cuales, a pesar de tener ingresos por debajo del promedio (bajo la línea cero del eje y), logran niveles de seguridad objetiva por encima del valor medio (línea cero del eje x). También los deciles 8 y 9 muestran una interdistancia mayor respecto de su logro en ingresos que en Seguridad Humana. Finalmente, los deciles 1 al 5 presentan similares niveles de ingreso (dentro de la media de desviación estándar) con niveles bastante disímiles de

Seguridad Humana objetiva. Ello significa que no logran traducir de igual manera sus recursos económicos en mecanismos estables de seguridad.

Finalmente, al comparar la distribución según deciles de un grupo de indicadores seleccionados se constata que la Seguridad Humana tiende a estar más equitativamente distribuída que otros como el ingreso (27 veces en la comparación 10/10), o el desempleo (13 veces en la misma comparación)

No obstante ello, que aún el decil más alto tenga nueve veces la seguridad que presenta el decil más bajo revela que existe una marcada desigualdad. **Una tarea pendiente es lograr el acceso equitativo de la gente a los recursos sociales de seguridad más allá de su condición socioeconómica.**

GRAFICO 20  
ISHO nacional según deciles de ingreso



Fuente: PNUD en base a CASEN, 1994, 1996

## 2. EL INDICE DE SEGURIDAD HUMANA SUBJETIVO

La entrada al ámbito subjetivo de la Seguridad Humana se formalizará a base de la elaboración de un **Índice de Seguridad Humana Subjetivo (ISHS)**, el cual permitirá ofrecer una visión sintética partir de una serie de descriptores seleccionados.

En este índice, la lógica del cálculo es similar a la empleada para el índice objetivo. Se intenta reunir en un índice sintético un conjunto de indicadores de la opinión y percepción que las personas tienen acerca de la eficacia de los mecanismos de seguridad de que disponen.

La principal fuente de información utilizada para el índice de Seguridad Humana subjetivo (ISHS) es una encuesta ad hoc de carácter nacional realizada dentro del marco de esta investigación en conjunto con el Centro de Estudios Públicos. (Ficha técnica de la encuesta en anexo metodológico). Esta encuesta se realizó entre junio y julio de 1997.

### Selección y formulación de variables

En la estructuración del Índice Subjetivo se buscó cubrir las distintas dimensiones básicas que aborda este Informe. Para ello se elaboró un conjunto de preguntas con las cuales se le solicitó a la gente evaluar su situación personal en cada una de aquellas dimensiones. En concreto, cada persona debe evaluar positiva o negativamente si dispone o no de mecanismos de seguridad eficientes para enfrentar las distintas situaciones de inseguridad presentadas.

En la dimensión de **sociabilidad**, se consulta en general por la posibilidad de recibir ayuda de otros ante situaciones difíciles. Además se consulta respecto de la posibilidad de movilizar a la gente para alcanzar un objetivo común.

En la dimensión de **previsión**, se le solicita al entrevistado que evalúe, a base de los recursos de que dispone, cuál cree que será

su situación previsional al momento de tener que dejar de trabajar.

En lo **laboral** las preguntas buscan evaluar cuánta seguridad tienen las personas respecto de sus posibilidades de reinserción laboral en caso de pérdida de su fuente de trabajo, o de insertarse en caso de ser inactivas.

La dimensión de **información** consulta a la gente cuán informada se siente respecto de los hechos de actualidad que pueden afectar sus propias vidas.

Por su parte la dimensión de **salud**, conformada por la mayor cantidad de preguntas, indaga respecto de la situación de seguridad de la gente en términos de la calidad, oportunidad y costos de la atención de salud que esperan recibir en caso de enfermedad (distinguiendo entre enfermedades menores y catastróficas). Cercana a esta dimensión se ubica también la consulta por el temor a sufrir una enfermedad provocada por un deterioro ambiental grave.

Finalmente, un grupo de 6 preguntas conforman la dimensión de **delincuencia**. Estas apuntan en dos sentidos: en primer lugar, se solicita a las personas que evalúen sus probabilidades de ser víctima. En segundo lugar, se solicita la evaluación de las posibilidades de aprehensión y condena de los delincuentes.

Todas tienen una misma modalidad de respuestas, que ofrece cuatro distintas intensidades o graduaciones de evaluación, dos en cada sentido (positivo o negativo). Así, las opiniones pueden ir desde una evaluación muy positiva a una muy negativa, pasando por sus situaciones intermedias.

La selección de variables se realizó de manera que se abarcaran en el índice todas las dimensiones centrales en esta investigación. Allí donde fue necesario se incluyeron más preguntas por dimensión para cubrir matices de información relevantes para distinguir ciertas situaciones de seguridad. (El cuadro 13 expuesto más adelante muestra la matriz de variables).

**Resultados del Índice de Seguridad Humana Subjetivo**

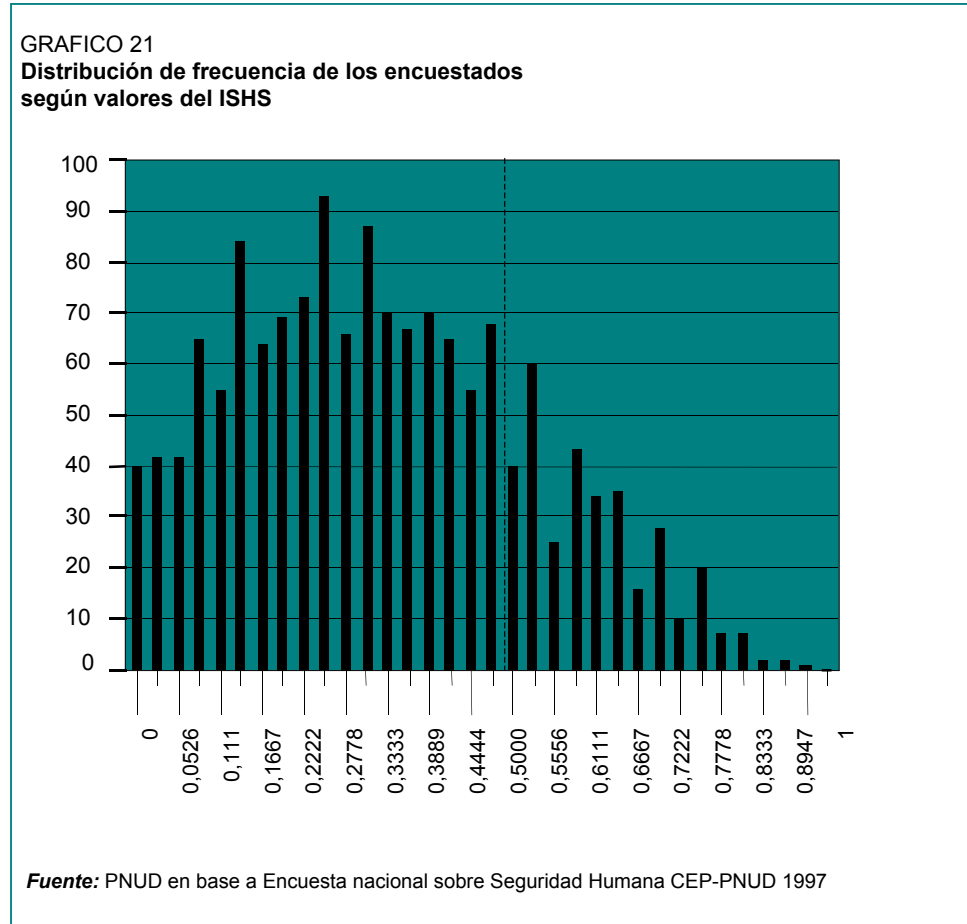
El índice subjetivo se elabora de manera análoga al índice objetivo. En efecto, se busca un índice sintético que arroje un valor máximo en aquel grupo de individuos (entiéndase categoría de descriptor) que presente un mayor número de evaluaciones positivas en el conjunto de las 20 variables que integran el índice. De este modo, tanto el escalamiento de los individuos como los valores del ISHS apuntan a cuantificar en cada uno el **nivel medio de evaluación positiva del conjunto de preguntas.**

A base del GRAFICO 21, se puede apreciar que la distribución de individuos según valores ISHS está “cargada” claramente hacia la izquierda, lo que deja a la mayoría de los encuestados en el sector de puntajes bajo el punto medio teórico (0,500; repre-

sentado por la línea en el mismo GRAFICO).

Por otra parte, el valor nacional medio del ISHS es cercano a 0,333, lo cual en un índice cuyo recorrido total abarca de 0 a 1, aparece como una situación baja de logro. También, al agrupar a los individuos según tramos de valores del ISHS (ver cuadro 12), se aprecia la exigua proporción de personas en situación de alta seguridad subjetiva. La posición más baja, en cambio, agrupa a un importante 35% de los entrevistados.

Estos antecedentes permitirían concluir que **la tendencia general de los individuos encuestados al momento de evaluar su seguridad es más bien negativa. Con esto agregamos una prueba empírica más de la existencia de un malestar en la sociedad. En este caso, dicho malestar adopta en la percepción de la gente la forma de la inseguridad.**



CUADRO 12

Distribución de entrevistados según categorías del ISHS

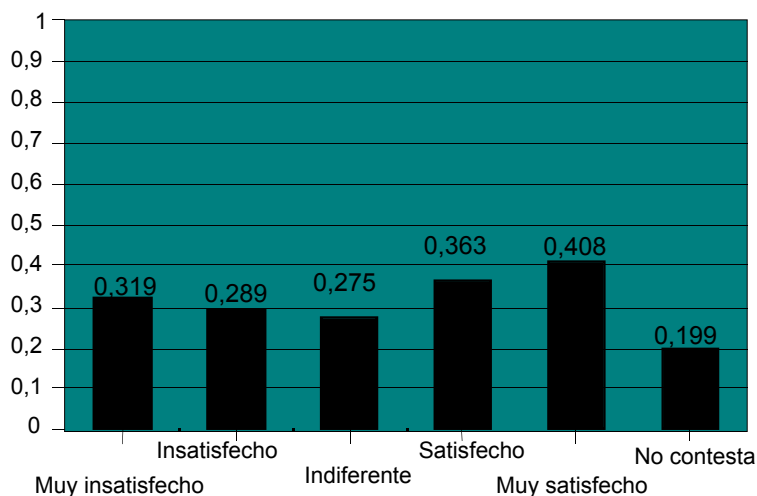
Categorías del ISHS	Porcentaje de entrevistados
Baja	35,4%
Media baja	45,3%
Media alta	18,0%
Alta	1,3%

Fuente: PNUD en base a Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD 1997

Cruce del ISHS con otras evaluaciones generales contenidas en la encuesta

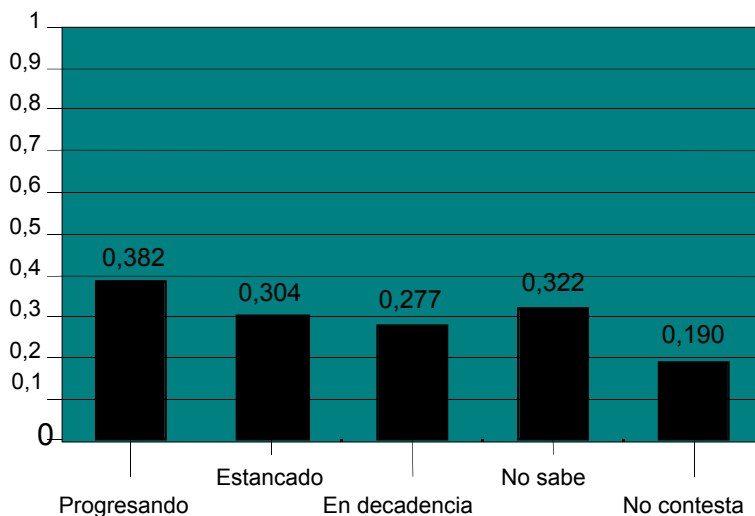
La consistencia y validez del ISHS pueden refrendarse a la luz de ciertos cruces específicos que son posibles de realizar al interior de la encuesta base. Así por ejemplo, en la encuesta se consultó a las personas respecto de su visión de la vida y del país tanto actual como a futuro.

GRAFICO 22  
ISHS nacional según satisfacción de vida



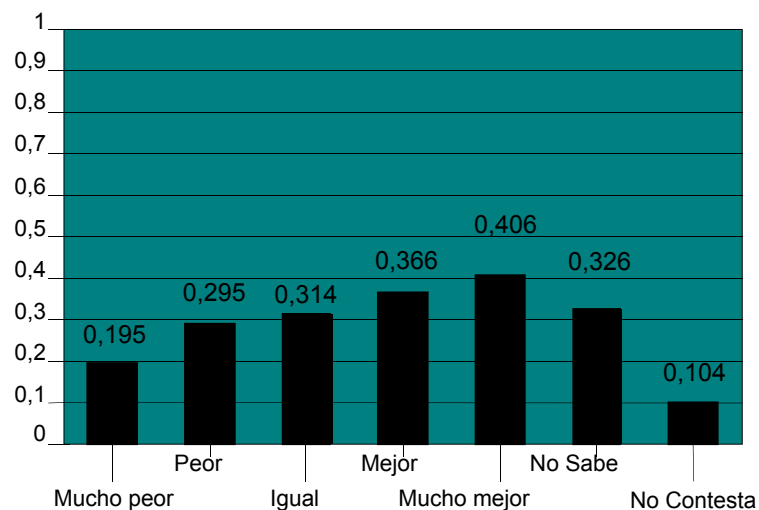
Fuente: PNUD en base a Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD 1997

GRAFICO 23  
ISHS nacional según evaluación del país



Fuente: PNUD en base a Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD 1997

GRAFICO 24  
**ISHS nacional según evaluación personal futura**



**Fuente:** PNUD en base a Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD 1997

En el gráfico referido a la satisfacción de vida (GRAFICO 22), se aprecia que aquellas personas que se declaran satisfechas con su vida presentan valores más altos de seguridad subjetiva que las insatisfechas (es preciso tener presente que esto se da en un contexto de bajos valores generales de ISHS). Entre ambas definiciones, se nota una asociación que permitiría señalar que **la Seguridad Humana es un componente de la satisfacción de vida.**

Por otro lado, al poner en relación la seguridad subjetiva con la evaluación que se hace respecto de la situación general del país (GRAFICO 23), se observa que las personas que tienen una visión positiva respecto de la marcha del país presentan una seguridad subjetiva levemente mayor.

En el tercer cruce realizado (GRAFICO 24), se aprecia que **a la inseguridad subjetiva le acompaña una visión negativa respecto de las posibilidades del futuro.** El gráfico muestra que a mayor visión positiva del futuro, existe un mayor nivel de seguridad subjetiva. Así lo demuestra el hecho de que las personas que declaran que su situación en un año más será mucho mejor que la actual presentan un valor ISHS de 0,406, en tanto que quienes declaran que les irá mucho peor muestran un ISHS de 0,195.

Pareciera una inconsecuencia el hecho de que opiniones disímiles sobre el país (estancado - progresando) estén vinculadas con grados similares de seguridad subjetiva. Tal vez esto pueda significar una especie de disociación entre la creación de las imágenes sociales y la percepción de la situación personal.



### Análisis según dimensiones y variables

Al analizar el conjunto de los datos y transformar esa información a una tabla sencilla de distribuciones se puede apreciar cuáles son las dimensiones y las variables dentro de ellas que son mejor y peor evaluadas por los encuestados (ver CUADRO 13, resumen de perfil de las variables según tendencias en las respuestas. Es preciso tener en cuenta que, por lo general, cada dimensión está formada por más de una variable. En ese caso, puede que una sea mejor evaluada que la otra. Por lo tanto, la sola presencia en una dimensión de una variable individualmente muy negativa no implica per se una baja evaluación general de la dimensión).

Las variables más negativamente evaluadas son:

1. La delincuencia, fundamentalmente en lo referido a probabilidad de ser víctima de robo y a la impunidad de los delincuentes.

2. La sociabilidad, sobre todo en lo referido a la posibilidad de recibir ayuda ante una agresión en la vía pública.
3. La salud, en dos aspectos: a) en relación con la posibilidad de asumir los costos que se derivan del sufrimiento de una enfermedad de las llamadas “catastróficas”. b) en relación con la “oportunidad” de la atención.
4. La previsión, manifestada en la incerteza respecto de la eficacia del mecanismo de reemplazo de los ingresos laborales destinados a la mantención económica en la vejez.
5. Lo laboral, fundamentalmente respecto de la posibilidad de acceder al mercado laboral de aquellos que hoy no son parte de él. Igualmente baja es la evaluación de la posibilidad de encontrar otro trabajo en caso de pérdida del actual. La confianza en mantener dicho trabajo por lo menos durante el próximo año es, sin embargo, alta (59%).

CUADRO 13  
Dimensiones y variables del Índice de Seguridad Humana Subjetiva

Dimensión	Variables	Positiva %	Negativa %	Ns/Nr %
Sociabilidad	Recibir ayuda	36	63	1
	Organizar a la gente para solucionar problema común	41	58	1
	Recibir ayuda ante agresión en la vía pública	12	87	1
Cultura	Estar informado de la actualidad	34	64	2
Salud	<i>Enfermedad menor:</i>			
	recibir atención oportuna	39	60	1
	poder pagar costos de atención	32	67	2
	recibir atención de calidad	45	53	2
	<i>Enfermedad catastrófica:</i>			
	recibir atención oportuna	30	68	2
	poder pagar costos de atención	17	79	4
recibir atención de calidad	36	61	3	
	No sufrir enfermedad por causa ambiental	42	56	1
Delincuencia	Posibilidad de NO ser víctima de:			
	robo en lugar público	21	78	1
	robo al interior del hogar	37	61	1
	agresión sexual	51	47	2
	agresión en general	59	39	2
	Confianza en condena de delincuentes	9	89	2
Previsión	Recibir ingresos satisfactorios en la vejez	22	74	4
Laboral	Posibilidad de reinsertarse en caso de perder el trabajo	29	69	1
	Confianza en NO perder el actual trabajo	59	38	2
	Posibilidad de inactivos de insertarse a trabajar	16	82	1

Fuente: Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD 1997

### Resumen de tendencias fuertes según descriptores

La visión general entregada hasta ahora puede ser profundizada a partir de las entradas específicas que representan los diferentes descriptores que hasta ahora han servido de vectores de análisis para esta investigación.

### REGIONES

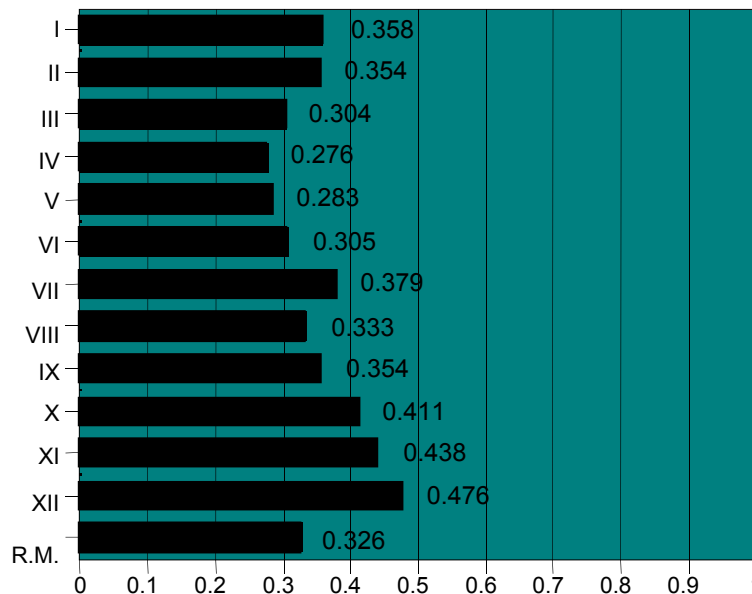
Se aprecia que, en un contexto de bajos valores generales del ISHS (ver GRAFICO 25), existe una importante variabilidad en las evaluaciones de la Seguridad Humana desde el punto de vista regional. A pesar de su diversidad profusamente detallada, el ISHS muestra que el fenómeno de la inseguridad subjetiva se desarrolla en forma

relativamente homogénea en la mayoría de las regiones.

Junto a ello se observa un cambio en la tendencia general que hasta ahora han presentado las distintas clasificaciones que se han hecho de las regiones (según PIB, IDH o ISHO). Ahora, en función del índice de Seguridad Humana subjetivo, los primeros lugares la clasificación regional lo ocupan las regiones del extremo sur desde Los Lagos hasta Magallanes. Los últimos lugares de la clasificación lo ocupan esta vez las regiones de la zona centro norte, desde O'Higgins hasta Atacama.

Llama también la atención que la región Metropolitana, acostumbrada a encabezar la mayoría de las clasificaciones regionales, en materia de seguridad subjetiva ocupa sólo el noveno lugar.

GRAFICO 25  
Índice de Seguridad Humana Subjetivo Nacional según región



Fuente: PNUD en base a Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD 1997

## ZONA

Aquí se aprecia que **las zonas rurales presentan un mayor nivel de Seguridad Humana subjetiva que las zonas urbanas**. Sin embargo, esta diferencia a favor de lo rural no es muy grande (ver GRAFICO 26).

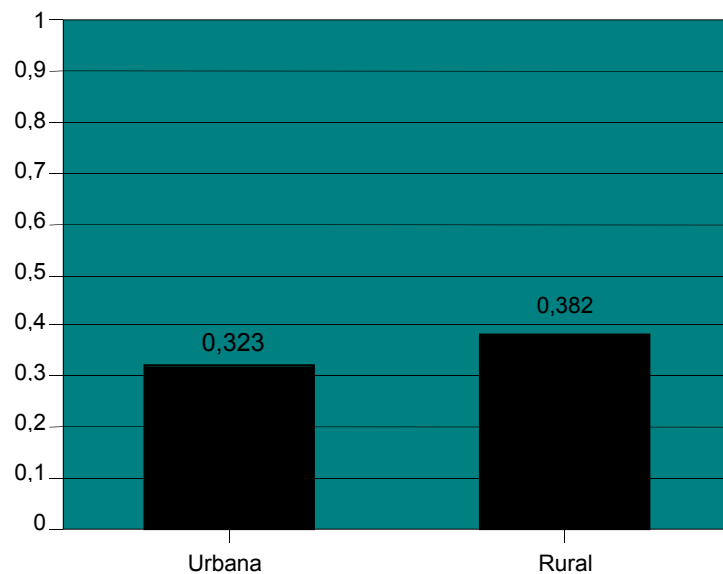
Al profundizar en los datos básicos se advierte que la fuente de esa diferencia a favor de lo rural la constituye la mejor evaluación que las personas de ese sector realizan de sus recursos de sociabilidad y de su percepción de la delincuencia, ámbitos muy sensibles y negativos en la evaluación de los urbanos. (Ver tabla de datos

resumidos según dimensiones, en CUADRO14)

Dimensiones particularmente negativas para los habitantes de las zonas rurales son las referidas a las información, la previsión y la salud.

La comparación entre zonas muestra que la mayor disparidad se encuentra en la previsión, donde la zona urbana aventaja en 2,5 veces a la zona rural en cuanto al logro en esa dimensión. En delincuencia, en cambio, la zona rural muestra casi el doble de evaluación positiva que la zona urbana.

GRAFICO 26  
ISHS nacional según zona



Fuente: PNUD en base a Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD 1997

CUADRO 14  
Dimensiones de la SHS según zona

Descriptor	Sociabilidad	Información	Previsión	Laboral	Salud	Delincuencia
Urbano	36,6	36,9	25,5	35,8	34,0	27,3
Rural	48,1	19,6	10,2	30,5	28,6	52,0

Fuente: PNUD en base a Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD 1997

## SEXO

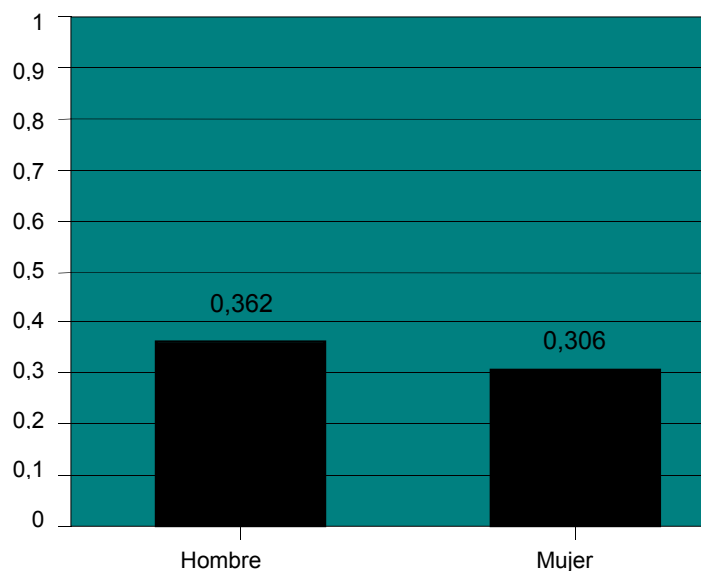
**Los hombres muestran una levemente mayor seguridad subjetiva que las mujeres.** (Ver GRAFICO 27)

Dentro de un marco general de baja evaluación positiva, los hombres por sí solos se muestran particularmente seguros en la dimensión de sociabilidad. Por el contrario se muestran inseguros en la dimensión de previsión.

Para el caso de las mujeres la dimensión donde muestran una mayor seguridad subjetiva es la laboral. Su inseguridad, en cambio, está asociada con las dimensiones de previsión y salud.

En el contraste aparece una situación bastante homogénea entre dimensiones. Las mayores diferencias relativas se aprecian en las dimensiones de información y laboral. La primera a favor de los hombres, la segunda a favor de las mujeres. (CUADRO 15)

GRAFICO 27  
ISHS nacional según sexo



Fuente: PNUD en base a Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD 1997

CUADRO 15  
Descriptores de la SHS según sexo

Descriptor	Sociabilidad	Información	Previsión	Laboral	Salud	delincuencia
Hombre	40,0	39,2	25,4	36,0	35,5	33,1
Mujer	41,3	29,4	20,8	45,7	31,0	29,7

Fuente: PNUD en base a Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD 1997

## EDAD

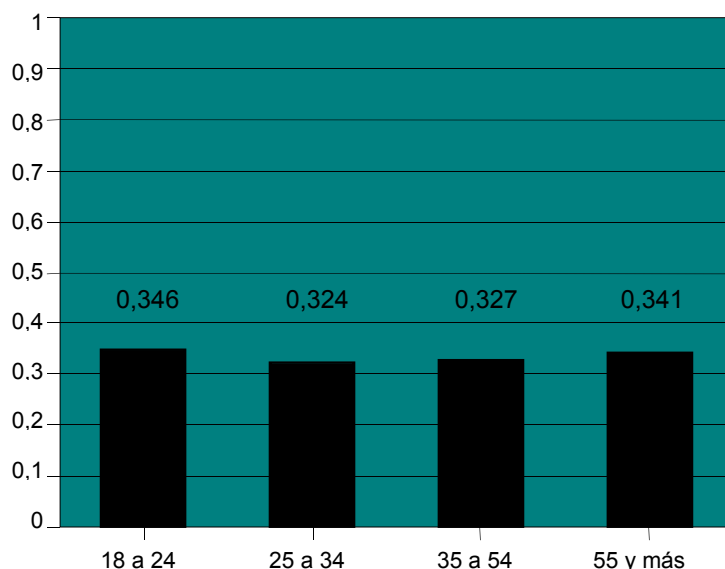
Este descriptor muestra un perfil bastante homogéneo. Sólo se aprecia un nivel de Seguridad Humana muy levemente superior en las categorías extremas de edad representativas de los más jóvenes y los más viejos de la muestra (ver GRAFICO 28).

Se aprecia en los jóvenes su mayor preocupación por la salud y la delincuencia. La sociabilidad, en cambio, representa para ellos un recurso de seguridad mejor

evaluado que el resto (42% de evaluación positiva).

Los grupos de edad intermedios muestran los valores más bajos de seguridad respecto de la delincuencia. Además, aumenta según los años la preocupación por el tema previsional, el que finalmente es apenas considerado positivo por un 15% de los encuestados de mayor edad. Resulta interesante constatar que en varias dimensiones los grupos de más edad tienen mayor logro en cuanto a Seguridad Humana subjetiva (CUADRO 16).

GRAFICO 28  
ISHS nacional según grupos de edades



Fuente: PNUD en base a Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD 1997

CUADRO 16  
Descriptores de la SHS según grupos de edades

Descriptor	Sociabilidad	Información	Previsión	Laboral	Salud	Delincuencia
18 a 24	42,3	34,1	35,5	39,1	31,8	33,0
25 a 34	39,3	32,4	24,6	36,5	32,1	28,7
35 a 54	38,3	36,6	19,2	34,2	33,3	29,1
55 y más	34,2	31,8	15,2	29,6	35,7	37,1

Fuente: PNUD en base a Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD 1997

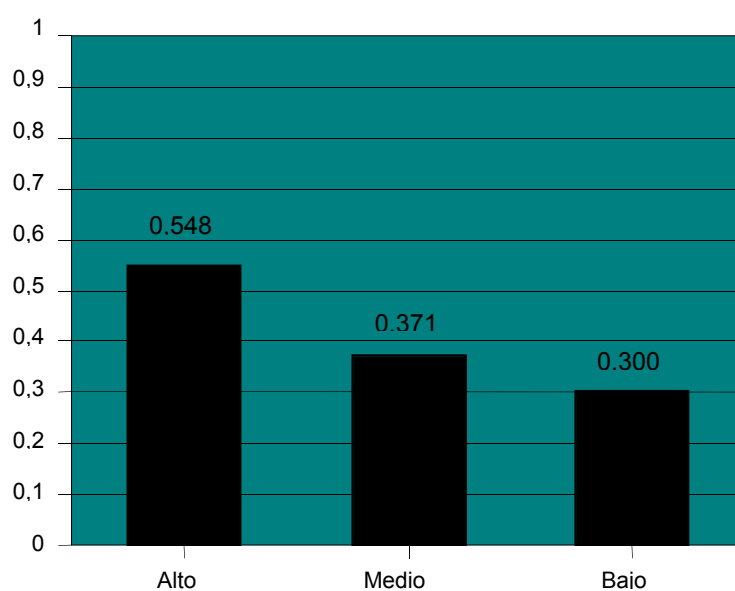


### NIVEL SOCIOECONOMICO

Sobre la base de una caracterización clásica de estudios de mercado en tres niveles, se aprecia **que a mayor nivel socioeconómico, mayor seguridad subjetiva** (Ver GRAFICO 29). Sin embargo, esta tendencia no es lineal. Los niveles medio y bajo aparecen mucho más cerca, en tanto

que el nivel alto se destaca con un valor de índice de 0,548. Las dimensiones de salud, previsión e información aparecen muy favorablemente evaluadas por los entrevistados pertenecientes a ese grupo. Las mismas dimensiones que son las peor evaluadas por las personas del nivel socioeconómico bajo. (Ver CUADRO 17).

GRAFICO 29  
ISHS nacional según nivel socioeconómico



Fuente: PNUD en base a Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD 1997

CUADRO 17  
Descriptores de la SHS según nivel socioeconómico

Descriptor	Sociabilidad	Información	Previsión	Laboral	Salud	Delincuencia
Alto	51,3	63,2	76,3	51,6	80,8	26,5
Medio	40,7	45,4	35,5	39,3	44,0	26,6
Bajo	36,6	25,9	13,2	31,5	24,5	34,4

Fuente: PNUD en base a Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD 1997

### 3. VISION INTEGRADA DE LA SEGURIDAD HUMANA

Desde el comienzo se planteó la necesidad de contar con una visión profunda e integrada de las principales vertientes que conforman la situación de seguridad de una persona. Se argumentó que ésta se conforma tanto por la cantidad de recursos objetivos de que se dispone para enfrentar situaciones de inseguridad, como por la convicción psicológica de que esos recursos están al alcance y sirven efectivamente como vías de solución.

La principal hipótesis consiste en la presunción de la existencia de una “brecha” o “disonancia” entre las situaciones objetivas de seguridad y las percepciones subjetivas. Esa disociación podría ser el síntoma de un malestar producto de la no complementariedad entre el desarrollo o modernización de los sistemas funcionales y el desarrollo de la subjetividad de las personas.

Una primera forma de hacer dialogar ambas visiones consiste en mirar las tendencias generales que se conforman basadas en los valores nacionales de cada uno de los indi-

ces ad hoc elaborados. Esto es válido, puesto que si bien ambos índices no son fusionables en un número único, sí es posible poner en paralelo la información que ellos entregan del país en general y de cada descriptor en particular.

En primer lugar, el ISHO muestra que del margen total de variación de este índice, el país alcanza un 56% de logro (valor ISHO nacional = 0,560). En lo subjetivo, en cambio, ante una posibilidad de variación igual, el país en su conjunto alcanza un 33,3% de logro (valor ISHS de 0,330). En otras palabras, considerado en función de sus propias metas ideales, el país logra más de esas metas en el campo de los recursos objetivos antes que en el campo subjetivo: **Chile presenta más seguridad objetiva que subjetiva.**

Ahora, en función de las tendencias fuertes encontradas según descriptores, podemos acceder a un panorama de las coherencias o incoherencias de sentido entre uno y otro ámbito de la Seguridad Humana. Así, por ejemplo:

En lo regional se observa lo siguiente (ver CUADRO 18):

CUADRO 18  
Comparación de posiciones en ISHO e ISHS por regiones

Clasificación en ISHO	Región	Clasificación en ISHS	Diferencias de lugares
6	Tarapacá	5	1
3	Antofagasta	6	3
4	Atacama	11	7
10	Coquimbo	13	3
5	Valparaíso	12	7
8	O'Higgins	10	2
12	Maule	4	8
9	Bío-Bío	8	1
13	Araucanía	7	6
11	Los Lagos	3	8
7	Aisén	2	5
1	Magallanes	1	0
2	Metropolitana	9	7

Fuente: PNUD en base a CASEN 1994, 1996; INE, 1995 y encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD 1997

De este cuadro se desprende que las regiones más consecuentes son las de Magallanes, Tarapacá y Bío-Bío. (Cada una con diferentes niveles de logro). Por su parte, aquellas que más modifican su ubicación en las clasificaciones regionales (hacia arriba o hacia abajo) son, en primer lugar, las regiones de Maule y Los Lagos (8 lugares), que lo hacen en sentido ascendente desde el índice objetivo al índice subjetivo. Les siguen las regiones de Atacama, Valparaíso y Metropolitana (7 lugares), todas en sentido descendente. Ellas permiten afirmar que **existen regiones donde hay una brecha importante entre los logros en materia de mecanismos objetivos de seguridad y los logros respecto de la seguridad subjetiva.**

Por ahora este análisis busca sólo identificar aquellas situaciones de incoherencia. Estas por cierto debieran ser materia de mayores discusiones, que se hagan cargo de las interrogantes que a partir de ellas se abren. Por ejemplo, será preciso atender a la inconsecuencia específica de la Región Metropolitana, la que, dado su peso demográfico, pareciera concentrar el malestar o la inseguridad subjetiva, a despecho de las oportunidades objetivas que allí existen. O bien, ¿por qué ciertas regiones con alta presencia rural-agrícola suben tanto su clasificación desde el punto de vista subjetivo? ¿Qué aspectos de la calidad de vida en Atacama refuerzan la inseguridad subjetiva de sus habitantes a despecho de los logros objetivos que allí pueden alcanzar?

Por otro lado, el panorama según zonas geográficas muestra que en el plano objetivo las zonas urbanas tienen un mayor nivel de seguridad mientras que en el plano subjetivo esta tendencia es contraria. Lo mismo ocurre en el descriptor de sexo donde el índice se muestra a favor de las mujeres en lo objetivo y a favor de los hombres, en la medición subjetiva. **En ambos se expresa nuevamente la asintonía entre estos campos.** Parece plausible suponer que aquél grupo que tenga más mecanismos objetivos de seguridad debiera sentirse más seguro subjetivamente. Sin embargo, existe una disociación que puede ser interpretada como una crítica respecto de la eficiencia de aquellos mecanismos objetivos y la satisfacción con los mismos. Las mismas inconsecuencias pueden anotarse respecto del descriptor de edad donde la heterogeneidad de logro objetivo contrasta con la homogeneidad de logro subjetivo, o bien en el descriptor de ingresos.

Finalmente, la propia encuesta PNUD-CEP de 1997, confirma esta asintonía, en dos dimensiones importantes: la previsión y la salud. Para ambas se dispone (en la misma base de datos), de la información objetiva y de la evaluación subjetiva hecha por un mismo individuo respecto de su situación de seguridad.

En el caso de la previsión, en el siguiente cuadro se relaciona al grupo de personas que disponen o no del mecanismo objetivo con los que en cada caso evalúan positiva o negativamente su situación de seguridad en esa dimensión. (Ver CUADRO 19)

Aquí se aprecia que disponer de un mecanismo de seguridad no tiene efecto en cuanto a generar mayor seguridad subjetiva en la dimensión.

En el caso de la dimensión de salud se elabora el siguiente cuadro en función de quiénes pertenecen o no a un sistema previsional de salud. Ellos se contrastan con el conjunto completo de preguntas relativas a la seguridad en salud existentes en la encuesta. (Se elabora un subíndice sobre la base del valor medio de evaluaciones positivas de ellas (ver CUADRO 20).

CUADRO 19  
Evaluación de la seguridad previsional según situación previsional

Impuso o impone usted o su cónyuge en un sistema previsional	Evaluación positiva de seguridad en la dimensión de previsión	Evaluación negativa de seguridad en la dimensión de previsión
SI	23,9	76,1
NO	21,2	78,8
No sabe	20,0	80,0
No contesta	14,3	85,7

Fuente: Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD 1997

**CUADRO 20**  
**Evaluación de la seguridad en salud según pertenencia a sistema de salud**

Pertenece a un sistema previsional de salud	Promedio de evaluación positiva de las variables de la dimensión de salud
SI	37,8
NO	25,1

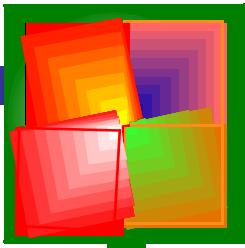
**Fuente:** Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD 1997

Este cruce matiza la argumentación anterior. Tampoco en el caso de la salud, poseer el mecanismo de seguridad se traduce en una alta seguridad subjetiva (el valor 37,8 está por debajo del valor medio del subíndice). Sin embargo, en el caso de esta dimensión, aparece una menor seguridad subjetiva entre aquellos que no poseen el mecanismo objetivo.

En definitiva, todos estos antecedentes revelan que **existe una brecha o asintonía entre los logros objetivos y los logros subjetivos en la Seguridad Humana de las personas.**

En este aspecto, lo socialmente deseable es que los recursos objetivos de seguridad, su racionalidad, su inclusividad, la lógica en que se fundan y el tipo de relaciones sociales que estructuran sean interiorizados por las personas de modo de sedimentar en apreciaciones subjetivas de seguridad. De allí que la existencia de asintonías o “brechas” entre un ámbito y otro remita a fallas en la complementariedad entre los sistemas y la gente. Eventualmente estas pueden producir un sensible malestar en la sociedad.

Constatada empíricamente la existencia de esa brecha o asintonía, es menester interrogarse acerca del fundamento de ella y cuáles son sus implicancias para la Seguridad y el Desarrollo Humano.



## CAPITULO 4

# Inseguridad: la subjetividad vulnerada



## **INSEGURIDAD: LA SUBJETIVIDAD VULNERADA**

Las paradojas y antecedentes reseñados en los capítulos anteriores muestran que los procesos de modernización provocan inseguridades e incertidumbres en la gente. Propio del Desarrollo Humano es preguntarse por el significado de esos procesos para la realización de las personas en sus vidas cotidianas.

Para indagar el significado que las personas atribuyen a la inseguridad e incertidumbre, a sus causas y efectos, la mejor puerta de entrada es escuchar con detención lo que ellas dicen cuando conversan de sus inseguridades.

El "decir" de las personas es muy diverso. Su gramática ocupa varios medios. El arte, el estallido social, la fiesta, el discurso, etc. Pero es siempre un decir; es algo que se comunica a otro. En el diálogo cotidiano se revelan las estructuras de la subjetividad que habla. Allí se despliegan todos los registros de la gramática de la subjetividad: de la emoción a la razón, del gesto a la palabra, de los símbolos a los conceptos. Allí la gente dice algo sobre lo que la rodea y al hacerlo dice algo sobre sí misma. Indagar sobre las conversaciones en torno a las seguridades e incertidumbres es descifrar el estado de la subjetividad colectiva.

En las conversaciones de los chilenos la inseguridad y la incertidumbre son un tema recurrente. El objetivo de este capítulo es describir qué nos dicen esas conversaciones sobre la subjetividad colectiva y sobre sus relaciones con las instituciones y sistemas sociales. Para este fin se exponen a continuación de manera sintética los resultados de un estudio realizado por el PNUD en 1997 sobre las conversaciones de la gente acerca de sus inseguridades.

En el estudio se empleó la técnica conocida como "grupos de discusión". Mediante la introducción de algunos temas y elementos visuales por un moderador se estimula una conversación entre los asistentes a una reunión. La discusión se conduce para permitir la expresión de los significados que subyacen a las conversaciones y detectar los

puntos de acuerdo y desacuerdo de los participantes.

Luego se transcriben las sesiones de discusión y se procede a su análisis mediante técnicas especialmente diseñadas para ello. Se realizaron 18 grupos de discusión de distintos estratos, edades y sexos. (Ver anexo metodológico)

A continuación se exponen las tendencias centrales y consensuales de las significaciones de la experiencia de inseguridad en Chile hoy. Las citas de opiniones reproducidas en el texto tienen una doble función: servir de ilustración a las afirmaciones del texto y mostrar los giros del lenguaje cotidiano con los que se habla de inseguridad. Esas citas no tienen el carácter de un medio de prueba generalizable.

### **1. LA INSEGURIDAD ESTA INSTALADA EN LAS CONVERSACIONES**

No es necesario explicar lo que significa "inseguridad" o "incertidumbre" para iniciar una conversación sobre ellas. Todos saben de qué se trata. No se habla de un hecho abstracto, de algo que está fuera del día a día de cada uno. Al hablar de inseguridad las conversaciones se dirigen inmediatamente a lo que toca a todos, a la situación actual del país. Al hablar de la inseguridad todos lo hacen en primera persona, todos tienen una experiencia personal que contar. La referencia a la inseguridad pone, como el desborde de un río, a la propia subjetividad en el centro del debate. Es "nuestra inseguridad" el objeto del lenguaje, es "nosotros" el que habla, y lo hace sobre el "aquí y ahora", sobre "este país".

*"Yo me siento muy insegura. Yo creo que es la primera vez que me siento en mi vida tan insegura como en este período, porque para construir la vida yo creo que hay algunas cosas que son indispensables. Encuentro que en este momento la sociedad chilena no las proporciona para el conjunto, para la*

*mayoría del país. Eso me hace estar insegura". (Mujer mayor, clase media)*

*"En el fondo hay muchos sistemas de inseguridad. Inseguridad social, inseguridad laboral, lo que nos afecta en el trabajo; el joven, por ejemplo, la inseguridad en los colegios. Hay muchas formas en que las personas tiende a estar en peligro su seguridad". (Hombre mayor, clase baja)*

En las conversaciones las personas pronuncian un juicio de realidad, hacen un diagnóstico de la ausencia de seguridad en las prácticas cotidianas, buscando síntomas, causas y explicaciones. Pero se expresa también un sustrato emotivo. A través del temor, la angustia, el miedo, la intranquilidad se da cuenta en el nivel emocional de un sentimiento de desprotección. Las conversaciones sobre inseguridad transitan permanentemente entre esos dos niveles: lo reflexivo y lo expresivo.

Estas conversaciones no llegan a precisar, salvo de modo muy difuso, el valor cuya ausencia se denuncia: la seguridad. Pocos describen los rasgos de un mundo seguro, ese que no se tiene pero que se ansía. Es que, como lo dicen los mismos entrevistados, uno no sabe lo que es la seguridad hasta que la ha perdido. Entonces, lo que queda es más bien la sensación de un vacío. El discurso tiene, en general, un carácter negativo y crítico; es la expresión del malestar que resulta de la desprotección.

Tal como en un iceberg, la inseguridad es lo que queda a la vista. Las seguridades y certidumbres, mientras funcionan, no se ven. Esto marca el carácter y el tono negativo de las conversaciones. Es probable que las inseguridades manifiestas de la gente estén acompañadas desde la sombra por importantes cuotas de seguridad habitual e incuestionada. De no ser así, la vida cotidiana sería un caos imposible, y es evidente que no es así. Pero un crecimiento de la inseguridad revela que algo en la base de las seguridades se está agrietando. Hay que escuchar estas conversaciones en ese sentido: como el síntoma de una tendencia más que como la constatación de un hecho concluido.

Para las personas la inseguridad tiene un significado primordialmente social. No son las amenazas bélicas, epidemiológicas o ecológicas las que aparecen como su causa en las conversaciones. Las personas hablan de "nuestra" sociedad cuando se refieren a sus inseguridades y allí buscan sus síntomas y sus raíces. Esto tiene dos significados para la gente: la sociedad chilena actual produce las inseguridades y al mismo tiempo se la percibe como denegando la protección necesaria para paliar sus efectos. Inseguridad y desprotección social son los términos que enmarcan las conversaciones sobre seguridad en Chile hoy.

Al penetrar en esos términos a medida que avanzan las conversaciones ellos adquieren significados diversos. Se destacan tres significados habituales de la inseguridad y la desprotección: la inseguridad ciudadana, la inseguridad socioeconómica y la inseguridad sicosocial.

## **2. LA INSEGURIDAD CIUDADANA**

La primera imagen que surge al hablar de inseguridad es el delito y los sentimientos que produce. El discurso se orienta casi espontáneamente a los temas de la seguridad ciudadana. Esto es explicable si se tiene en cuenta que la gente comunica sus experiencias con el lenguaje que le provee la sociedad. En Chile los medios de comunicación de masas no sólo han identificado inseguridad con delito y seguridad con policía, sino que han hecho de este tema uno de los espacios en que buscan su conexión con las emociones de la gente. Más allá de la presencia objetiva de la delincuencia, que resulta ser menor que el temor frente a ella, ésta es una explicación del hecho de que el miedo al delito sea el objeto espontáneo de las conversaciones sobre inseguridad.

Sin embargo, en un segundo momento, cuando la conversación se torna más reflexiva y más confiada, la seguridad adquiere otros significados. Allí los temas de la violencia, el delito y las estrategias de protección y desconfianza son remitidos a problemas en la sociabilidad de los chilenos. En ese momento las relaciones humanas son puestas en el primer plano.

### **Las imágenes inmediatas de nuestra inseguridad: el delito y el delincuente**

La inseguridad ciudadana remite a la posibilidad omnipresente del delito y del delincuente y reclama una protección.

*"Es el temor de salir, de no dejar tu casa sola. Que vas en la calle y ahí te asalten, porque puede que te saquen todo y te corten el cuello..."* (Hombre, clase alta)

*"Yo pensé en un hombre vestido de azul, como los de los bancos, que protegen, por lo menos por presencia".* (Mujer, clase alta)

Con la mención del delito y del delincuente se nombra un temor que toma el carácter de una evidencia compartida. Las conversaciones afirman la realidad indiscutible del hecho. Se constata la existencia de un temor compartido por una inseguridad y desamparo que se conciben como riesgo cotidiano y permanente. La amenaza afecta a todos y está tanto en la calle como en el propio hogar.

La figura del delincuente ocupa una posición central en el relato del temor a la agresión. Su mención permite asignarle una causa real, conocida, ubicable al miedo, otorgándole a éste veracidad y fundamento. El delincuente es evidencia comprobada y comprobable.

*"!Sale a la calle con la billetera atrás!... vas a ver cuanto duras con ella"* (Hombre, joven, clase media)

Su imagen, asociada a la violencia física, otorga una explicación a la fuerte emocionalidad vinculada a la inseguridad. Al indicar la omnipresencia de los delincuentes y sus movimientos impredecibles se justifica también la actitud que acompaña a la inseguridad: la sospecha y la desconfianza de los otros.

La imagen del delincuente resulta ser, en consecuencia, un elemento catalizador a partir del cual obtiene verosimilitud y fundamento el temor generalizado. Sin embargo, a la vez, por su misma omnipresencia y

extensión termina por resultar una evidencia inubicable. El peligro del que se habla a través de la conversación sobre los delincuentes es a la vez evidente y difuso.

El objeto difuso del temor debilita la capacidad para generar acciones y controles. Ello explica las reacciones que relata la gente: la tensión y la parálisis.

*"Una duerme con el alma en la mano, todas las noches"* (Mujer joven, clase baja)

Frente a ellas, se desarrolla un hábito que proporciona una rara seguridad: la desconfianza.

*"Vivir a la defensiva, uno como que se ha acostumbrado a vivir a la defensiva... a la defensiva es la palabra justa. Y tú vas caminando, por ejemplo, yo por lo menos voy mirando al frente... alrededor"* (Mujer, clase media)

Cuando el delito y el delincuente están en todos, en todas partes, a toda hora, la acción preventiva racional aparece carente de sentido. Pareciera que, al final, de nada sirve prevenir o buscar amparo. En primer lugar, porque el delincuente aparece dotado de un poder que supera los medios de protección.

*"Es que p'al ladrón no hay rejas, no hay candado, no hay puerta, no hay nada, nada".* (Mujer, clase media)

En segundo lugar porque se desconfía también de las instituciones especializadas en el control de la delincuencia. En el discurso de la gente la protección policial no llega aunque se la demande, los procedimientos judiciales son ineficientes, no se protege a la víctima y finalmente no se sanciona al victimario.

*"Los sueltan altiro... No están ni un mes en la cárcel y vuelven a la calle".* (Mujer joven, clase media)

Frente a un temor omnipresente, a un agresor omnipotente y a una protección inexistente, se desarrolla una voz (que aunque no es la voz mayoritaria tiene alguna importancia en las conversaciones) que

reclama una represión que linda en nuevas formas de totalitarismo.

*"O sea... mano dura, eso. Una ley que diga: 'ya este tipo hizo tal cosa, matarlo'..."* (Hombre, clase alta)

El discurso más general, sin embargo, apunta en otra dirección: se está solo frente al infortunio y hay que confiar sólo en sí mismo.

*"Uno tiene que ser juez, policía y defenderse automáticamente, uno solo"* (Mujer, clase alta)

### **Reflexionar sobre el temor y la desconfianza: la crisis de la sociabilidad**

Las conversaciones sobre el delincuente y la violencia llegan, sin embargo, a un punto en que se revelan insuficientes. Primero, porque los entrevistados comienzan a cuestionarse si tiene sentido vivir permanentemente alarmado, desconfiado y paralizado. Segundo, porque el discurso policial y legalista sobre el delito revela su incapacidad para cubrir los otros significados posibles de la experiencia de la inseguridad, especialmente de aquellos relacionados con el estado de las relaciones sociales.

Así se revela que la delincuencia, aun cuando es un fundamento concreto del temor, es sobre todo una imagen catalizadora que hace posible una primera representación y discusión del problema de la integración y del vínculo social. La conversación sobre la delincuencia aparece así como una metáfora para expresar y ordenar una sensación difusa de inseguridad que aún no encuentra un lenguaje y espacio social para ser codificada y ordenada. En el punto en que la metáfora se revela insuficiente la conversación se vuelve sobre sí misma explorando a tientas las causas más precisas de la incertidumbre.

Aquí surge la imagen del vecino, como paradigma de la alteridad cotidiana, marcada por el desconocimiento y la sospecha. La discusión de esta imagen permite descubrir la desconfianza como limitante de la convivencia humana.

*"Desconfiamos de todos, del vecino incluso"* (Hombre, clase media)

Se descubre que la práctica permanente de la sospecha tiene su raíz en que el "otro", el vecino, es desconocido. El anonimato ha desdibujado la topografía básica de la vida en común: el otro no tiene nombre.

*"Yo vivo allí hace veinticinco años, y no tengo idea como se llama... con eso te digo todo".* (Hombre, clase media)

A falta de un lenguaje más preciso, se recurre al ejemplo extremo para dar cuenta de la pobreza comunicacional que caracteriza la vida vecinal:

*"Tengo unos amigos que ni se saludan, no saben quien vive al lado... mi mamá igual vive en La Florida y los únicos que se conocen son los perros porque se ladran de casa en casa".* (Hombre, clase media )

En este giro reflexivo que dan las conversaciones, el origen de la desconfianza es desplazado al centro mismo de nuestras relaciones sociales: la ausencia de gentileza, de reconocimiento y solidaridad.

*"Pero tú saludas a la gente y la gente se siente sorprendida cuando la saludas"*

*"Miro para el otro lado"* (Mujer joven, clase media)

La conversación reconoce en la ausencia de normas mínimas de convivencia la característica de la sociabilidad actual de los chilenos. Allí surge la imagen de relaciones sociales en que el reconocimiento mutuo está negado y el contacto prohibido.

*"La gente no se preocupa de la demás gente... hace como si esa persona no existe".* (Mujer, clase baja)

*"El temor al contacto físico, de repente el roce de la micro. Porque encuentro que vivimos así (se repliega sobre su cuerpo) protegiéndonos".* (Mujer joven, clase media)

Esta caracterización tiene un eje temporal - antes, ahora - y un eje espacial - aquí, allá. "Antes" era el tiempo de la seguridad y la tranquilidad. El tiempo de la vida en los barrios y cuando la gente se saludaba en la calle. El "aquí" de la inseguridad es la ciudad, el allá de la tranquilidad es la provincia.

*"Esto era un barrio súper tranquilo... ahora tenís que mantener las puertas con llave"* (Mujer joven, clase baja)

La diferencia entre el antes y el ahora, entre la provincia y Santiago está en las relaciones sociales.

*"Somos más unidos y eso yo acá en Santiago no lo he encontrado. Si mi vecino está de vacaciones, que se joda si lo roban, qué me importa a mí, total el vive en su metro cuadrado y yo en el mío, esa es la diferencia entre provincia y la capital"* (Hombre joven, clase media)

### **La conversación retorna al origen con una mirada distinta**

Cuando la conversación ha elaborado el consenso de que la inseguridad se funda en la falta de un lazo sólido y confiable con los otros, ella vuelve a interrogarse sobre la eficacia de las medidas de seguridad concentradas en la alarma, la segregación y la represión. Desde esa nueva mirada ellas aparecen como ineficaces.

*"está el alcalde... y para él el tema de la seguridad se ha vuelto como una política, para él la seguridad se acaba poniendo más policía"*. (Hombre joven, clase media)

Pero eso es un negocio rentable y paradójico que se autorreproduce. Mientras más alarmas hay, más alarmada anda la gente y más alarmas compra y así en una espiral ascendente. En el fondo, la industria de la seguridad es también un productor de inseguridad ciudadana.

*"Empiezan las alarmas a sonar... uno cree que sí está en situación de robo..., y*

*no, tiene que levantarse... o sea te dicen 'cuide su casa', 'cuide su auto'... te está metiendo inseguridad... 'para que usted se asegure' o sea ¡hay inseguridad!. Es un círculo vicioso..."* (Hombre mayor, clase media)

Aparte de ser un buen negocio, es ineficaz pues reproduce y profundiza las verdaderas causas de la inseguridad: la segmentación y la consolidación de las fronteras entre iguales y extraños:

*"como que nadie extraño vaya a meterse en tu territorio..."* (Mujer joven)

Son especialmente ineficientes porque chocan con los requisitos mínimos para una vida social con sentido: el contacto mutuo.

*"Si en el fondo la solución no es esa. No vamos a poder vivir en un bunker ni nada... que no te puedan tocar"* (Hombre, clase media)

Desde el consenso sobre las verdaderas causas de la inseguridad, y como un contradiscurso respecto de la industria de la seguridad, las conversaciones pronuncian su estrategia:

*"El respeto por las personas... por ahí parte la cosa"* (Mujer joven, clase media)

### **3. LA INSEGURIDAD SOCIOECONOMICA**

En un segundo plano, por debajo de las conversaciones sobre seguridad ciudadana y relaciones sociales, se desarrolla un discurso sobre los temores que provienen del mundo del trabajo. La conversación sobre las inseguridades socioeconómicas asume desde el inicio una perspectiva definida. No se conversa sobre los requisitos de estabilidad de los sistemas e instituciones de la economía, sino sobre las necesidades subjetivas de las personas. El tema es pertinente y acuciante porque en él se juegan aspectos básicos de la realización personal.

*"La seguridad laboral sería como lo que me toca, ahí me toca a mí..."* (Hombre joven)

Desde la perspectiva de la biografía personal y familiar, el trabajo aparece como el espacio privilegiado en el que se realiza la integración social. En las conversaciones no está presente sólo el temor a quedar marginado del consumo de bienes y servicios. El eje de la inseguridad socioeconómica está más bien en el temor a ser excluido, a perder la posición y la identidad social que otorga el trabajo.

Al igual que en las conversaciones sobre la seguridad ciudadana, la referencia a las relaciones laborales se plantean en un eje temporal antes-ahora.

*"Hasta cuantos años en Chile había una seguridad absoluta prácticamente..."* (Hombre mayor, clase media)

*"Lo que antes nosotros, que teníamos seguro, caja de Fonasa, caja de compensación...lo que sea, pero ahora..."* (Hombre mayor, clase baja)

La imagen predominante es que en Chile se ha perdido la seguridad laboral. Ella se entiende como certidumbre en las posiciones y reconocimientos sociales que provienen del trabajo gracias a la estabilidad de éste y a la probabilidad del ascenso social provista por la institucionalidad laboral. Para la gente pareciera instaurarse creciente e inexorablemente una lógica económica que debilita esos vínculos socioeconómicos.

*"Yo encuentro que el Estado cada vez más se desliga... cada vez está todo más privatizado... que más falta, que lo privaticen a uno, 'esta es mía'. Todos vamos a andar con código de barras..."* (Mujer joven, clase media)

Las conversaciones sobre las amenazas de exclusión que emergen de la actual organización del trabajo reconocen tres fuentes distintas de inseguridad: la creciente selectividad del mercado laboral, la presión por el rendimiento y la inestabilidad como norma permanente.

## **El temor a sobrar**

En la misma medida en que el trabajo es significado como el vehículo por excelencia de la integración, la cesantía se percibe de modo muy intenso como amenaza de exclusión. Ella aparece hoy como una posibilidad real, no por la existencia de una crisis económica, sino por las mismas tendencias que hacen exitoso al sistema: su creciente selectividad.

El mercado requiere y busca a gente cada vez más joven. Ello produce la sensación de que las personas en vez de aumentar su valor social con la experiencia, lo disminuyen.

*"En este país se parte de la premisa que ya a los cuarenta eres viejo".* (Hombre mayor, clase media)

*"A los treinta y cinco está liquidado para el mundo laboral..."* (Mujer mayor)

Se percibe que el sistema productivo promueve un proceso de entradas y salidas recurrentes, en el cual las entradas se van haciendo cada vez más difícil.

No sólo hay que ser cada vez más joven y bien parecido, hay que estar también cada vez mejor capacitado y más especializado. Ya no basta con tener cuarto medio para estar cierto de encontrar un trabajo. Pero tampoco basta con realizar las capacitaciones que ofrece el sistema escolar, pues la dinámica de especialización y tecnificación del trabajo las dejarán obsoletas en corto plazo.

*"¿Qué futuro le espera a mi hijo, pensando en los avances tecnológicos que apuntan a la modernidad... mientras nuestros hijos están haciendo las operaciones con peras y manzanas..."* (Hombre, clase media)

La inseguridad cierra su círculo en la medida en que la mayoría ve muy difícil acceder a los grados superiores de calificación.



*"No, y no podemos pensar: 'voy a mandar a mi hijo a la universidad'".*  
(Mujer, clase baja)

Pero las amenazas de expulsión no sólo provienen del aumento de las exigencias cualitativas sobre la mano de obra. La tendencia del sistema productivo a requerir cada vez menos cantidad de trabajadores es una fuente adicional de temor. En las conversaciones circula profusamente la imagen de un sistema que tiende de modo creciente a la incorporación de maquinaria y tecnología, en donde la importancia del individuo es cada vez menor.

*"¿Qué va a pasar el día de mañana? Si está así, a medida que van saliendo los computadores... ahora hay hartas personas trabajando, después se va a necesitar una sola".* (Hombre mayor, clase baja)

### **El temor a la inestabilidad**

Una segunda expresión de inseguridad sociolaboral se relaciona con la incertidumbre que produce la dinámica del nuevo modo social de organizar el trabajo, fundado en la flexibilidad e inestabilidad del empleo.

*"Es una seguridad rara, no existe esa seguridad. En cualquier momento el patrón te pone de patitas en la calle..."*  
(Hombre mayor, clase media)

Esta forma específica de inseguridad, experimentada por la mayoría, da origen, sin embargo, a discursos distintos. Hay algunos, los menos, que reivindican la definición tradicional de la estabilidad laboral entendida como inamovilidad. Hay también otros, la mayoría, que definen a la inamovilidad y estabilidad como algo actualmente imposible; algunos la ven también como poco deseable.

En este segundo grupo se expone un discurso adaptativo, que exige de los sujetos un cambio de valores, que se reemplace el valor de la estabilidad en el puesto de trabajo por el de aumento de las oportunidades. Sin embargo, no hay oportunidad sin competencia. Asumir esto como un dato

es el eje del discurso adaptativo de la nueva seguridad:

*"Pero yo mi seguridad la siento en una premisa, o sea, mi seguridad laboral, mi estabilidad laboral depende de la calidad del servicio que yo entregue..."*  
(Hombre, clase media)

*"Pero también hay que entendernos, no cierto que la competencia es dura... yo tengo competencia, tú tienes competencia..."*

*"Si, todos tenemos competencia..."*  
(Hombre mayor, clase media)

Se trata de establecer individualmente la seguridad como ventaja competitiva, mediante el juego del mercado y del avance tecnológico. Queda flotando en el aire, sin embargo, la idea de un costo indeseado de la estrategia adaptativa: finalmente la competencia se hace contra otros. En cualquier caso el discurso adaptativo de individuación y competencia define los cambios laborales como algo impuesto desde afuera, no como algo que se haya deseado.

### **El agobio de la adaptación**

Cualquiera sea la variante del discurso sobre la inestabilidad, reivindicativa o adaptativa, ambas coinciden en los efectos psicológicos de las nuevas tendencias del mundo laboral.

*"La situación de no estar seguro con tu puesto de trabajo... eso te crea una tensión..."* (Hombre mayor, clase media)

Se reconoce en la conversación que la inestabilidad tiene su complemento en la arbitrariedad de un empleador que utiliza la amenaza de suspensión o exclusión, efectiva o imaginaria, como mecanismo de presión para asegurar el aumento de la productividad.

*"El vendedor vive hoy día con la presión de la carta de renuncia, el finiquito, de que 'estas son las metas, González'..."*  
(Hombre, clase media)

Las conversaciones detectan ahí un círculo

vicioso. Se percibe un contexto inevitable de inestabilidad laboral y se le atribuye a un poder arbitrario de los empleadores. En esa situación la única salida que se visualiza para los que no tienen otro poder que su capacidad de trabajo es aumentar su adaptación a la inestabilidad, mediante su rendimiento y su sometimiento. Según las conversaciones, esto aumenta la capacidad del sistema económico y de los empleadores para disponer a voluntad de la fuerza de trabajo. El precio lo pagaría el trabajador: la inestabilidad estructural sería compensada con angustia subjetiva.

*"Es que yo siento que hay una competencia tan grande en el mercado... entonces el trabajador tiene que estar continuamente... no sabe lo que pasa mañana, que 'se va a implementar no se qué sistema', 'que va a haber reducción de personal', 'que va a venir no se quién a hacer no sé qué estudio', que ahora con esto de la eficiencia y la productividad..."* (Mujer, clase media)

*"Esa sensación que tiene la persona de que va a ser despedida... esa sensación... los rumores..."* (Mujer mayor, clase alta)

Tal como en las conversaciones sobre el delito, también esta conversación gira en un momento sobre sí misma para tornarse reflexiva. Pero a diferencia de aquella, la reflexión sobre la angustia vivida en lo laboral no encuentra una salida mediante la intervención sobre la propia subjetividad. Aquí la reflexión se limita a constatar que el origen del fenómeno está en las tendencias del sistema y que frente a él la subjetividad ha perdido el control.

*"Como que hay una locura... entonces el nivel de estrés, uno vive como... ¡chupallas!... en mi empresa han cambiado sistema dos veces y van para la tercera... y los mismos que están a cargo están pillados..."* (Mujer mayor, clase media)

La angustia se vuelve impotencia y parálisis en la misma medida en que se ve al sistema socioeconómico como ajeno a la posibilidad de control social. No se trata de una imposibilidad de control derivada de la

distribución desigual del poder social, pues *"los mismos que están a cargo están pillados"*. Es la propia lógica del sistema - una suerte de anonimato e intransparencia - la que lo hace atender sólo a sus propias tendencias. En el límite, la pérdida de control con respecto a los procesos del sistema económico genera la impotencia subjetiva quizá más básica:

*"Y yo siento que como individuo no tengo la posibilidad de influir en el curso de mi vida..."* (Mujer, clase media)

#### 4. LA INSEGURIDAD SICOSOCIAL

Retomando y especificando elementos del discurso sobre la seguridad ciudadana y la inseguridad sociolaboral se desarrolla una conversación sobre la crisis de sentido en la sociedad actual y sobre las incertidumbres del futuro. En ella se despliega la imagen de un desorden del sistema social. De ahí surge el temor y ansiedad por las fallas de control y las tendencias a la desorganización, tanto a nivel de las instituciones como de las personas. El diálogo, centrado en la cuestión del caos y la locura de la vida cotidiana, está referido directamente a la ciudad de Santiago.

##### El caos cotidiano

En el orden práctico, la excesiva complejidad de la trama de la ciudad produce fallas y trizaduras en las cuales la subjetividad tiende a desbordarse. El principio de normalidad, aquello que fundamenta la predecibilidad, racionalidad y eficiencia de los sistemas sociales, parece puesto fuera de funcionamiento.

*"El temor principal... yo creo que todo el mundo lo tiene en la mañana... y pensar: oye...llegaré?, voy a llegar a la hora?... todos los días... y pensar en el taco, que cuanto dura..."*

*"Cuando una persona tiene que andar una hora tres cuartos, eso es funcionar?..."* (Hombre mayor, clase media)

El atochamiento vehicular es la primera imagen del desorden. En él se encuentran varias de las tendencias de la actual modernización que ya han sido recorridas por la conversación en otras partes. La individualización se expresa en que cada uno quiere tener su auto y no compartirlo, a ello se suma la poca caballerosidad y agresividad mutua de los conductores. También las estrategias que se implementan para optimizar los sistemas del tránsito urbano son vistas como generadoras de mayor confusión. Al final la acumulación ciega de fallas dificulta la adaptación y la coherencia de las personas y los sistemas. La vida urbana se torna enferma en su funcionamiento y resulta enfermante para sus habitantes.

*"En la contaminación acústica, ambiental en general... una ansiedad como que produce inestabilidad... igual el tráfico... igual que la gente no maneje muy bien... hay miles de cosas que producen ansiedad"* (Mujer mayor, clase media)

*"Aquí uno se descompensa de tal manera que llego irritado a la casa, que miro al perro y dan ganas de..."* (Hombre mayor, clase alta)

Al final el desorden se vuelve normalidad y la vida cotidiana se torna el resultado de la lucha, individual y agresiva, por obtener mediante ensayo y error, empujón y astucia lo que la ausencia de un orden compartido niega.

*"Me acostumbré a andar siempre acelerado... ni yo mismo respeto las reglas, todos andamos acelerados, todos andamos apurados..."* (Hombre mayor, clase media)

Pero se sabe, y se tiene mala conciencia, de que ésa no es la solución.

*"Tenís la sensación que estás segura, pero en el fondo sabís que no..."* (mujer joven)

Las tendencias desordenadas y desordenantes de la ciudad proyectan sobre las elites dirigentes, y sobre la gente en general,

una desconfianza. No es que, como en las conversaciones sobre el delito, ellas amenacen directamente. Se trata de que no pueden generar control sobre las amenazas.

*"Yo no tengo nada contra el gobierno ni del General Pinochet, ni del presidente Aylwin, ni de este otro caballero Frei... yo pienso que siempre va a haber los mismos problemas, nunca supieron organizar esta cuestión..."* (Hombre mayor, clase alta)

### **Crisis de sentido y miedo a la droga**

La conciencia de la precariedad del orden y de su repercusión sobre el comportamiento de la gente hace derivar la conversación hacia el problema de la sensatez y de la calidad de vida, en suma, hacia el problema del sentido. Aquí las conversaciones giran en torno al problema de la droga, significado como síntoma de la crisis de sentido que acompaña al estilo de vida actual.

La expansión del consumo de drogas asume el carácter de una amenaza en aumento. Nadie parece estar a salvo.

*"La droga está llegando a todas las edades..."* (Mujer mayor, clase media)

*"La inseguridad de la droga... uno siempre tiene muy presente el peligro de sus hijos por la droga. Sabemos que se ha metido mucho..."* (Hombre, clase media)

En un primer relato, el temor a la droga canaliza la desconfianza frente los otros. El consumo está precedido por la seducción perversa que ejercen los otros, la calle, los desconocidos. La droga, por su poder seductor, debilitaría las barreras que protegen del contacto con desconocidos. La primera barrera que se ve afectada es la familia.

*"Pero tú ves que tus niños son tan lindos, son tan sanos... uno los cuida, los cría en una 'burbuja'... y resulta que están mezclados con todos ..."* (Mujer mayor, clase media)

Pero más allá del rechazo espontáneo que provoca por sus efectos inmediatos de daño físico y mental, la conversación descubre en la droga el síntoma de otros males más difusos. Dos temas ocupan aquí el centro de los relatos: en un primer momento la droga es el síntoma de una crisis moral que tendría su origen en la desviación individual del comportamiento; en un segundo momento, más central en el relato, la droga sería una consecuencia de un modo colectivo de comportamiento, que remite al sin sentido.

*"Estamos distorsionados... sí, nosotros estamos desorientados..."* (Mujer, clase media)

El estilo de vida actual se caracteriza por el ritmo vertiginoso, por lo superficial, lo vacío y la persecución de imposibles.

*"Este asunto, esta carrera vertiginosa por querer tener y tener... y figurar".* (Hombre, clase media)

*"... que hay que estar joven, que hay que estar regia, que hay que estar relajada..."* (Mujer, clase media)

En ese contexto de desorientación e ilusiones insostenibles la droga aparece como un escape posible. Para los actores de ese estilo de vida desequilibrante, la droga aparece como un refugio y compensación posible. La amenaza viene desde dentro. La conversación no pronuncia una recriminación moral que aluda a debilidades personales. Se trata más bien, y nuevamente, de la sensación de que no se controlan, ni externa ni internamente, los efectos perversos para la subjetividad del rumbo que toma la organización actual de la vida en sociedad.

## **5. CONCLUSIONES: COMO HABLAMOS Y DE QUE HABLAMOS**

Al leer detenida y distanciadamente las transcripciones del conjunto de las conversaciones generadas en los grupos de discusión que sirvieron de base a este estudio resaltan dos aspectos básicos. El

primero se refiere a cómo se habla hoy de las inseguridades. El segundo se refiere a las causas de fondo a las que las personas atribuyen su inseguridad.

### **La ausencia de un código para comunicar la inseguridad**

En los tres temas tratados, la seguridad ciudadana, la inestabilidad laboral y la desorganización de la vida urbana, las conversaciones siguieron un derrotero similar. Partieron aferrándose a una imagen cargada emocionalmente que se utilizaba como causa omniexplicativa. Así aparecieron en las conversaciones el delincuente, el empleador arbitrario, el computador, el atochamiento vehicular, la droga. Pero al adentrarse el diálogo en esas imágenes ellas se revelaban parciales e insuficientes. Las conversaciones se tornaban entonces más reflexivas y autocríticas. Se reconocía que la inseguridad se inscribe en el espacio de las relaciones sociales. Luego se buscaban, a veces errática y difusamente, las explicaciones en ese campo. Finalmente, las conversaciones elaboraban consensos acerca del estado de vulnerabilidad de la subjetividad en el modo actual de regular las relaciones sociales.

Este derrotero de las conversaciones sugiere la existencia en Chile hoy de un fenómeno que duplica y profundiza las inseguridades e incertidumbres de la gente. Se trata de la carencia de un lenguaje social mediante el cual la inseguridad pueda ser expresada y colectivamente reconocida como un hecho con fundamentos.

Sin ese lenguaje las percepciones y experiencias de incertidumbre no se pueden objetivar y reconocer socialmente. Con ello se siembra la más fuerte de las dudas: la posibilidad de que las propias experiencias y percepciones no tengan sustento real. Ante ello, la subjetividad busca otros caminos de expresión. Otros lenguajes e imágenes comienzan a emplearse como metáforas. Con ello la incertidumbre logra un canal expresivo, pero siembra al mismo tiempo la duda sobre la magnitud de sus fundamentos. La incertidumbre quedaría entonces remitida a un hecho puramente emocional y

deambularía huérfana en busca de reconocimiento.

Pero el devenir de las conversaciones muestra también que es posible desarrollar un lenguaje colectivo que codifique el malestar. En un diálogo franco y reflexivo las metáforas revelan su precariedad sin negar el fundamento real al que remiten. Eso abre el espacio para la generación de lenguajes colectivos que faciliten la expresión, codificación y tratamiento del origen de las inseguridades.

*"Yo me quedo con una sensación súper positiva... a mí me da pena que seamos tan pocos, porque éstas son las instancias que faltan para poder creer o poder experimentar las cosas que nos están pasando en la mente, que si no las exteriorizamos con la palabra no sabemos en qué estamos pensando ni en qué parada estamos".* (Mujer adulta, clase media)

#### **Los déficit de la integración social**

Al recorrer el derrotero de la conversación se descubre lo que ella quiere decir al hablar de la delincuencia, de la inestabilidad laboral, de los atochamientos y de las drogas. Tras esos temas se expresan tres temores básicos: **el temor al otro, el temor a la exclusión social, el temor al sin sentido**. Se trata de tres temores que remiten a las coordenadas básicas del hecho social: **la confianza en los otros, el sentido de pertenencia y las certidumbres que ordenan el mundo de la vida cotidiana**. Sabemos que en la sociedad moderna esas coordenadas no se producen ni reproducen de modo espontáneo y evidente. Ellas forman parte de las tareas que la modernidad se ha propuesto de manera intencional y reflexiva. Su precariedad remite, por tanto, a un posible déficit de los mecanismos específicos por medio de los cuales el modelo de modernización chileno ha pretendido asegurar la integración social.

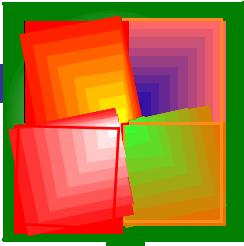
#### **ALGUNAS DIFERENCIACIONES DEL DISCURSO SEGUN VARIABLES DE LA MUESTRA**

La conversación sobre inseguridad tiene una matriz de significado que está presente en el discurso de todos los grupos estudiados. Sin embargo, ella adquiere matices y énfasis diversos según el tipo de grupo social de que se trate. Son las particularidades de tipo socioeconómico (estratos) y sociocultural (sexo y edad) las que más diferencias producen en las conversaciones.

El **temor a la delincuencia** se manifiesta en su forma más extendida ("todos son criminales y el criminal está en todas partes") en los grupos de mujeres. En su forma más aguda (ataque e invasión) en los grupos de clase alta. En estos grupos el temor a la delincuencia conecta rápidamente con formas simbólicas de evitamiento del contacto tanto visual como corporal. Entre los jóvenes destaca la queja ante el carácter represivo o controlador del propio discurso de la seguridad ciudadana.

El **temor socioeconómico** se expresa también con modulaciones distintas según el tipo de grupo. En la clase media es donde aparece con más intensidad el temor a la precariedad de las posiciones obtenidas mediante el ascenso laboral, y donde aparece como más urgente mantenerse dentro del sistema productivo. En los sectores pobres, el temor a la inestabilidad se proyecta sobre todo hacia la cuestión de las oportunidades juveniles. En los sectores de clase media y alta resuena de similar manera el temor vinculado a los efectos "estresantes" de la competencia permanente y las dudas sobre el futuro del modelo de desarrollo.

Los **temores sobre la crisis de sentido y el estilo de vida urbano** se encuentran especialmente presentes en las conversaciones de los jóvenes, en las conversaciones de los adultos sobre los jóvenes, y en las conversaciones de las mujeres, especialmente cuando se refieren a sus hijos.



## **CAPITULO 5**

# **El miedo al “otro”: la seguridad ciudadana**



## EL MIEDO AL OTRO: LA SEGURIDAD CIUDADANA

### El miedo al otro

Los chilenos suelen asociar espontáneamente la inseguridad con la delincuencia. Esta representa una de las preocupaciones principales de los entrevistados en las distintas encuestas de los últimos años. La inseguridad descansa, más allá de las tasas reales de delitos, sobre la definición metafórica del delincuente. Es la imagen de un delincuente omnipotente y omnipresente la que condensa un temor generalizado y, por lo mismo, exagerado. El delincuente deviene, al menos en parte, un "chivo expiatorio" que nombra (y esconde) una realidad difícil de asir. El análisis de la seguridad ciudadana remite pues a factores subyacentes. En el miedo al otro resuenan otras inseguridades; aquellas provocadas por el debilitamiento del vínculo social, del sentimiento de comunidad y, finalmente, de la noción misma de orden.

### La seguridad ciudadana como definición histórica

No temer una agresión violenta es el primer y principal significado de la seguridad; saber respetada la integridad física y, por extensión, "lo propio". Estar seguro significa por sobre todo poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo u otra agresión. Esta seguridad física, casi corporal, concierne pues a las reglas básicas de convivencia pacífica. No basta, empero, la ausencia de miedo a una muerte violenta. Al hablar de seguridad ciudadana o seguridad pública hacemos alusión a una dimensión más amplia que la mera supervivencia física. La seguridad es una creación cultural que hoy en día implica una forma igualitaria (no jerárquica) de sociabilidad, un ámbito compartido libremente por todos. Esta forma de "trato civilizado" representa el fundamento para que cada persona pueda desplegar su subjetividad en interacción con las demás. Está en juego la vida no sólo de la persona individual, sino igualmente de la sociedad. Dada lo fundamental de esta dimensión y, por ende, el peligro que involucra toda transgresión, la percepción de amenaza suele ser extraordinariamente sensible.

Como es sabido, las estadísticas registradas a partir de los años 40 por la Policía de Investigaciones y Carabineros reflejan más la actividad policial que la realidad de la delincuencia. Resulta entonces difícil averiguar en qué medida el miedo responde a un aumento efectivo de la delincuencia y de la violencia. En todo caso, no estamos ante un fenómeno reciente; el miedo ante el delito común o la violencia tiene una larga historia, pero alcanza dimensiones alarmantes a raíz de los procesos de urbanización e industrialización. La violencia se traslada del campo a la ciudad, donde el desarraigo de los emigrantes, las desigualdades sociales y la inestabilidad laboral favorecen la delincuencia. Autores de comienzos de siglo destacan cómo el trabajo fabril fomenta la desorganización de la familia tradicional, el abandono de niños y la aparición masiva de vagos y mendigos; todo ello acentuado por el alcoholismo y la frecuente impunidad. El temor provocado por el deterioro del antiguo orden de convivencia toma cuerpo en las llamadas "clases peligrosas". Más que la criminalidad (acotada) es la violencia (difusa) la que imprime a la "cuestión social" su virulencia.

En este período se consolida el papel ancestral del Estado como garante de la paz social y de la seguridad pública. A los procedimientos propios de un Estado de Derecho se agrega una intervención activa que combina mecanismos represivos con medidas preventivas y promocionales. La acción estatal dispone de sanciones (justicia penal) y de incentivos (Estado asistencial). Tanto la ley penal como las medidas sociales se guían por una idea de sociedad basada en una familia legítima y un trabajador disciplinado. El Estado es fuertemente regulador y no vacila en vulnerar principios liberales con tal de afirmar el disciplinamiento social. Un ejemplo es la detención por mera sospecha; entre 1930 y 1964 ella aumenta de un 12% a un 35% del total de detenciones. (Frühling, H., 1997))

Hasta mediados de siglo el miedo al delito está vinculado a acciones individuales y concentradas en los sectores populares. En

los años 70 aparece una nueva modalidad de delincuencia violenta y de violencia política; aumentan los robos y los delitos comunes con fines políticos. En la medida en que la sociedad se polariza políticamente también aumentan los conflictos intergrupales tanto en las ciudades como en el campo (huelgas, tomas de tierra). En septiembre de 1972, ocho de cada diez personas entrevistadas era de la opinión que en Chile se vivía un clima de violencia (Valenzuela, A., 1988). Ya no es el delito sino un ambiente generalizado de violencia difusa el que generaba miedo. Este adquirió una dimensión desconocida hasta entonces con la intervención militar. Aparece una nueva forma de violencia; el propio Estado abandona el marco jurídico. La represión estatal es particularmente intensa en 1973; la Comisión de Verdad y Reconciliación consigna 1.264 homicidios y desapariciones para ese año. Pero la afirmación del poder militar no elimina el miedo, por el contrario.

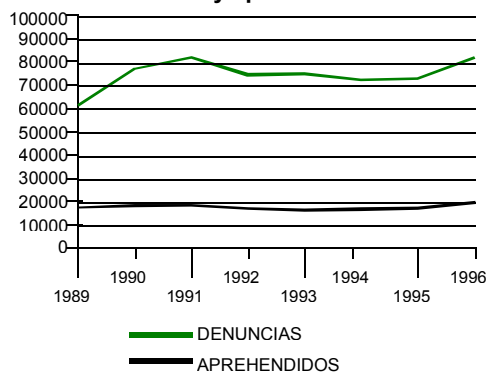
La democracia pone fin a la represión, pero no al miedo. La transición está acompañada de un temor difuso que, a falta de amenaza explícita, se cristaliza nuevamente en la delincuencia. A partir de 1990 se afianza la percepción de que la delincuencia ha crecido y que está fuera de control. Desde entonces las encuestas señalan a la delincuencia como uno de los problemas prioritarios para los chilenos. Más importante que el aumento cuantitativo es el cambio cualitativo: hay más asaltos a mano armada, ellos afectan también a hogares en comunas del "barrio alto" y comienzan a operar bandas organizadas. Además adquiere visibilidad un factor que comienza a cristalizar el miedo al delito: la droga. Entre 1977 y 1992 los detenidos por tráfico de estupefacientes aumentan de 254 a 10.119, según datos de Carabineros (Frühling, H., 1997)

En los años 70 y 80 la sociedad chilena se encuentra dominada por una verdadera

*A medida que fue pasando el tiempo y fui escarbando en el corazón de la gente tan heterogénea como un sacerdote, un militar, un militante comunista y un empleado de banco, comencé a percibir que el miedo era un elemento común a casi todos. Sus historias son tan distintas como pueden serlo las vivencias de un Chicago boy, de un minero del cobre, de una voluntaria de la Secretaría de la Mujer, o la madre un detenido-desaparecido. Sin embargo, en algún momento de la conversación, el temor surgió en forma más o menos explícita y con razones más o menos fundadas. En algunos, era miedo a los militares, en otros, a la cesantía; en el siguiente, a la pobreza, al soplaje, a la represión, al comunismo, a los marxistas, al caos, a la violencia o al terrorismo. Cada uno tenía el suyo.*

**Patricia Politzer: Miedo en Chile, Santiago, 1984**

**GRAFICO 30**  
**Denuncias de robo y aprehensiones 1989-1990**



Fuente: Paz Ciudadana 1997

"cultura del miedo": miedo al comunista, al subversivo; miedo al "cáncer" invisible y omni-presente que corroe al cuerpo social. Miedo a la represión y al delator; miedo a ser "descubierto" en alguna (no se sabe cuál) imprudencia. Las "reglas del juego" quedan suspendidas; la arbitrariedad del poder provoca estrategias de disimulación y auto-coerción. La desconfianza del otro se instala en toda la vida social, incluido el hogar. No todo es violencia política; también aumenta la delincuencia. El control estatal no logra opacar la disgregación producida por la crisis económica y el desempleo. En pleno gobierno militar los robos con violencia aumentan 77% entre 1980 y 1986 (Blanco, R. et al., 1995). Sin embargo, el fenómeno

sólo alcanza niveles de alarma pública bajo el régimen democrático.

condensa en la imagen del delincuente drogado; él simboliza la pérdida de todo lazo social y de toda norma moral.

### El sentimiento de inseguridad

Las encuestas de opinión confirman los sentimientos que afloran en los grupos de discusión: la inseguridad cotidiana está asociada a la delincuencia. Casi ocho de cada diez personas entrevistadas por CEP-PNUD en julio de 1997 estiman muy probable o medianamente probable que pueda ser víctima de un robo o intento de robo en la calle, seis de cada diez presumen que ello les puede ocurrir en su hogar, la mitad de las mujeres entrevistadas temen ser víctimas de una violación o agresión sexual y cuatro de cada diez entrevistados consideran muy o medianamente probable otro tipo de agresión (pandillas, etc.). Según vimos en el acápite anterior, dicho miedo es proyectado sobre el otro. La imagen del otro es la de un agresor potencial que amenaza en cualquier momento y en cualquier lugar. El miedo a una violencia descontrolada se

Ahora bien, el aumento notable del miedo al delito y a la violencia en los años recientes no corresponde, según vimos, a un incremento similar de la delincuencia. La encuesta CEP-PNUD de 1997 permite contrastar la percepción de los entrevistados acerca de las probabilidades de ser víctima y el número de veces que ellos fueron efectivamente víctimas de un delito. En el CUADRO 21 se indica una proporción significativa, pero el hecho deviene motivo de alarma a raíz de ciertas razones adicionales

Al sentimiento generalizado de inseguridad contribuye, por una parte, el hecho de ser agredido en más de una ocasión; un 5,3% de dichos entrevistados había sufrido dos o más robos sin violencia en un lugar público y 2% fueron víctimas de dos o más asaltos en el hogar. Tales situaciones potencian el sentimiento de vulnerabilidad. Por otra

**CUADRO 21**  
**Probabilidad percibida de ser víctima, y víctimas efectivas de un delito**

A. ¿Cuán probable cree que Ud. o alguien de su hogar pueda ser víctima de..?

	<b>Muy probable/ bastante probl.</b>	<b>poco probable/ muy improbl.</b>	<b>NSNC</b>
Robo en calle, locomoción	78,1	20,9	0,9
Robo al interior hogar	61,8	37,0	1,2
Agresión sexual/violación	47,2	51,0	1,8
Otro tipo de agresión	39,8	58,5	1,7

B. ¿Cuántas veces en los últimos doce meses ha sido Ud. o algún miembro de su hogar víctima de..?

	<b>Una o más veces</b>	<b>No fue víctima</b>
Robo sin violencia en calle	17,4	82,2
Robo con violencia en calle	6,0	93,7
Robo sin violencia en hogar	6,0	92,6
Robo con violencia en hogar	0,3	99,3
Agresión sexual, violación	0,9	98,8
Otro tipo de agresión	2,5	96,9

**Fuente:** Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD, 1997

parte, es un hecho novedoso que las víctimas pertenecen a todos los grupos sociales. Las víctimas de robo sin violencia tanto en la calle como en el hogar pertenecen preferentemente al nivel socioeconómico alto (32% y 13%), seguido del nivel socioeconómico medio (21% y 7%) y del nivel socioeconómico bajo (15% y 7%).

En años recientes los delitos contra la propiedad aumentan significativamente en las comunas más pudientes, mientras que los delitos contra las personas son más numerosos en las comunas populares. En el pasado parecía existir una clara delimitación de lo que eran lugares y grupos peligrosos. La amenaza era acotada social y geográficamente. De los grupos de discusión antes mencionados se desprende que la deslimitación actual transforma a la ciudad entera en territorio hostil e incrementa la incertidumbre.

A la alarma pública contribuyen también los medios de comunicación masiva. La "crónica roja" concita un amplio interés público, y es tenue la distinción entre la información detallada del acontecer social y el relato sensacionalista. La conmoción es todavía mayor cuando la imagen viva del delito se introduce, por medio de la televisión, al interior del hogar. Incluso el espacio íntimo aparece entonces indefenso.

### La inseguridad provocada por la impunidad

Finalmente, es menester mencionar un cuarto factor que incide en el sentimiento generalizado de inseguridad: la (real o supuesta) impunidad del delito. Nueve de cada diez entrevistados por CEP-PNUD en 1997 expresaban poca o ninguna confianza en que la ejecución de un delito grave recibiera castigo en un tiempo razonable (ver CUADRO 22). Sólo entre los entrevistados en zonas rurales existía algo más de confianza. Tal vez por eso solamente algo más de la mitad de los entrevistados que había sufrido algún tipo de robo realizó la denuncia correspondiente. Las denuncias disminuyen cuando se trata de secuestro, venganza o alguna agresión por pandillas. En el caso de agresión sexual, ni siquiera la

cuarta parte de las entrevistadas hizo denuncia. La percepción de que el delito queda sin sanción posiblemente influya en la evaluación negativa que hace la sociedad del poder judicial. En todo caso, genera desconfianza y acentúa el sentimiento de impotencia y frustración. La situación parece estar fuera de control. No debe sorprender entonces el pesimismo reinante. Según encuestas de Paz Ciudadana la proporción de personas que opina que la delincuencia había aumentado respecto al año anterior subió de 59% en 1993 a 74% en 1996, para bajar al 69% en marzo de 1997 (Paz Ciudadana - Adimark, 1997). Es decir, dos tercios de las personas estiman que la situación va a empeorar aún más. Opinión tan masiva indica que, al menos en la percepción de la gente, los mecanismos de seguridad son deficientes.

CUADRO 22

**Si Ud. o alguien de su hogar fuera víctima de un hecho delictual grave, ¿cuánta confianza tiene Ud. de que el o los culpables serían condenados en un tiempo razonable?**

Absoluta/bastante confianza	9,0 %
Poca/ninguna confianza	89,1 %
NS/NC	1,8 %

**Fuente:** Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD, 1997

### La seguridad pública

La seguridad ciudadana es considerada una tarea primordial del Estado. Desde antiguo corresponde al Estado velar por "la ley y el orden". Para ello cuenta con el instrumental tradicional: control policial (preventivo y represivo) y medidas legales. En relación con la policía es menester constatar la permanente disminución de la dotación de Carabineros e Investigaciones con respecto al número de habitantes. De acuerdo con estimaciones de Hugo Frühling acerca del personal efectivamente operativo, en 1933 y 1941 había un policía por 277 habitantes; la relación bajó a 440 habitantes por policía en 1990 y a 454 habitantes por policía en 1994.

En años recientes, sin embargo, hubo un fuerte incremento del aporte fiscal a la labor policial. Mientras que el aporte fiscal total a Carabineros e Investigaciones disminuyó un 13,5% entre 1986 y 1990, entre 1990 y 1996 aumentó en 93%, respondiendo a las demandas de la opinión pública. A ello se agregan aportes municipales y privados (Frühling, H., 1997).

Existe asimismo un conjunto de medidas legales destinadas a combatir mejor el delito. Se creó en 1991 el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes y en 1993 la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones; se facilitaron los trámites para denunciar delitos de hurto y robo; se incrementaron las potestades policiales para investigar el tráfico ilícito de estupefacientes y se tipificaron nuevos delitos (lavado de dinero). La iniciativa más relevante, empero, concierne la amplia reforma del poder judicial. No se trata tan sólo de perfeccionar el sistema de justicia penal sino de simbolizar, por medio del poder judicial, la responsabilidad que asume la sociedad entera por la seguridad.

### La privatización de la seguridad

La desconfianza en los mecanismos públicos de seguridad ha dado mayor protagonismo a los mecanismos privados. El creciente miedo al delito motiva conductas elusivas y medidas de seguridad doméstica. Especialmente en Santiago está a la vista el aumento explosivo del mercado privado de seguridad. La privatización se hace visible en la proliferación de alarmas, en la presencia de 14.000 guardias privados, en el cierre de calles. Acorde con un estudio de la

**CUADRO 23**  
**Gastos privados en seguridad, 1994**  
(en miles de millones de pesos)

Servicios privados de vigilancia	66,8
Seguros de robo	7,7
Otros productos de seguridad	14,4

**Fuente:** Paz Ciudadana 1994

Fundación Paz Ciudadana, en 1994 los chilenos gastaron cerca de 100.000 millones de pesos en diversas medidas privadas de seguridad (ver CUADRO 23 ).

Ahora bien, según se desprende de los grupos de discusión realizados, la gente se da cuenta del círculo vicioso: los equipos de alarma a la vez crean más alarma. Se hace evidente que la seguridad se ha vuelto un negocio y que, en definitiva, lo que hace falta es una renovación de los lazos sociales.

En efecto, la seguridad ciudadana es fundamentalmente un asunto ciudadano. No obstante, la cooperación ciudadana parece limitada.

La encuesta de Paz Ciudadana de 1996 documenta la retracción al espacio privado como principal reacción frente a la delincuencia. Apenas la mitad de los entrevistados cuenta con la ayuda de los vecinos (CUADRO 24 ). Un estudio realizado en tres comunas populares de Santiago confirma los resultados; la colaboración entre vecinos no constituye una opción masiva (Frühling y Sandoval, 1997). Prevalece pues el síndrome de "fortaleza asediada", cada cual defendiendo su hogar.

**CUADRO 24**  
**Medidas adoptadas para enfrentar la delincuencia**

No salir de casa a ciertas horas	70%
Reforzar la seguridad de su casa	67%
Cooperación con los vecinos	51%

**Fuente:** Paz Ciudadana 1996

### El deterioro de lo público

La razón de fondo del miedo al otro parece radicar en las grandes y aceleradas transformaciones que vive la sociedad chilena. Ellas tienen su expresión más notoria en el deterioro de las pautas básicas de sociabilidad. El vecino, el prójimo, aparecen como personas ajenas con las cuales se comparte poco o nada. El

fenómeno será analizado en el próximo capítulo, pero cabe adelantar tres resultados de la encuesta CEP-PNUD de 1997 que revelan la atomización reinante.

En primer lugar, llama la atención que casi dos tercios de los entrevistados estima difícil o muy difícil organizar a la gente para enfrentar un problema en el barrio. Sólo en el sector socioeconómico alto y en la zona rural se encuentra algo más de confianza en poder organizar a los vecinos.

En segundo lugar, resalta el hecho de que la gente suele confiar sólo en su propia familia. Casi seis de cada diez entrevistados no confían en que alguien que no pertenezca a su hogar le ayudará a solucionar un problema. Nuevamente las personas de zonas rurales y de nivel socioeconómico alto se declaran más confiadas en recibir ayuda externa.

El tercer resultado concierne a la fuerte desconfianza cuando se trata de esperar ayuda frente a una agresión en un lugar público. Casi nueve de cada diez entrevistados tienen

poca o ninguna confianza en que la gente que pase por allí acuda en su ayuda (ver CUADRO 25).

En este caso, las personas de nivel socioeconómico alto son todavía más desconfiadas. Incluso en la zona rural menos de un tercio de los entrevistados manifiestan alguna confianza. Estas cifras desoladoras señalizan cuán resquebrajado se encuentra el cuidado del otro en los espacios compartidos.

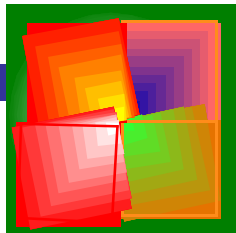
Precisamente la esfera pública es uno de los ámbitos dañados por los cambios sociales. En Chile se ha deteriorado ese ámbito en que estar juntos exterioriza una pasión y un interés compartido por la vida en común. Cuando los chilenos acuden a un centro comercial o un estadio de fútbol - los nuevos lugares públicos - tal vez compartan emociones, pero no un bien público. El gran dinamismo de la sociedad chilena descansa sobre estrategias individuales, no sobre un **animus societatis**. Parecería no existir un "nosotros" capaz de hacerse cargo de la vida en sociedad.

**CUADRO 25**  
**La fragilidad del "nosotros"**

Sociabilidad: La fragilidad del "nosotros"	Evaluación positiva	Evaluación negativa	NS/NR
Confianza en recibir ayuda de los demás	41,5	40,7	0,9
Facilidad para organizar la gente	35,5	63,4	1,2
Confianza en recibir ayuda ante la agresión	11,7	87,7	0,7

**Fuente:** Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD, 1997





## **CAPITULO 6**

# **Nosotros: sociabilidad y comunicación**

## NOSOTROS: SOCIABILIDAD Y COMUNICACION

La Seguridad Humana es un objetivo que surge desde la sociedad misma. Sólo las personas, organizadas subjetivamente en un “**nosotros**” colectivo, pueden operar como un sujeto que se instala reflexivamente sobre las tendencias autónomas de la modernización. Ello es la base que asegura que las personas sean los verdaderos sujetos y destinatarios del desarrollo. Por esta razón el Informe Mundial de Desarrollo Humano de 1994 afirma que “la Seguridad Humana es un componente crítico del desarrollo con participación”.

Lo que está en juego mediante el control activo que las personas y grupos pueden ejercer sobre las estructuras de su sociedad es finalmente la ampliación o reducción del espacio de que ellas disponen para la realización personal y colectiva. Un “nosotros” débil deja paso a una instrumentalización de la subjetividad por las tendencias autorreferidas de los sistemas económicos y políticos. Como se ha visto, ello es una fuente primordial de inseguridad y malestar social. Por esta razón la Seguridad Humana en una sociedad en proceso de modernización depende en un grado muy importante de la solidez de la subjetividad colectiva.

### Participación y Desarrollo Humano

*“La participación significa que la gente intervenga estrechamente en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan sus vidas”.*

*La participación, desde la perspectiva del Desarrollo Humano, es al mismo tiempo un medio y un fin. El Desarrollo Humano hace hincapié en la necesidad de invertir en las capacidades humanas y después asegurar que esas capacidades se utilicen en beneficio de todos. En ello corresponde una importante función a la mayor participación: ayuda a elevar al máximo el aprovechamiento de las capacidades humanas y, por ende, constituye un medio de elevar los niveles de desarrollo social y económico. Pero el Desarrollo Humano se ocupa también de la satisfacción personal. De forma que la participación activa, que permita a la gente realizar todo su potencial y aportar su mayor contribución a la sociedad es también un fin en sí mismo”.*

**PNUD, Informe Mundial de Desarrollo Humano, 1993**

En este capítulo se intentará avanzar en la caracterización del estado de la subjetividad colectiva en el país y de las potencialidades y amenazas que ella enfrenta. La fortaleza de la subjetividad colectiva descansa en una diversidad de factores muy dinámicos. Aquí se consideraran aquellas dos dimensiones que están a la base de la capacidad de la subjetividad para constituirse en un “nosotros” colectivo: **la sociabilidad y la comunicación pública**. Con este fin se sistematizará la información empírica existente y actual y se expondrán los resultados pertinentes de la encuesta sobre Seguridad Humana realizada especialmente para este informe en conjunto por el CEP y el PNUD.

Dada la complejidad del fenómeno, cualquier intento por ofrecer una caracterización del estado de la subjetividad en Chile, especialmente en lo que se refiere a su trama colectiva, es necesariamente parcial. Este capítulo debe considerarse una primera aproximación a los efectos de la modernización sobre la subjetividad y sus tramas colectivas.

### 1. NOSOTROS Y LOS OTROS: EL ESTADO DE NUESTRA SOCIABILIDAD

Sociabilidad es la producción y activación de vínculos cotidianos entre los individuos que se sustentan en el mutuo reconocimiento como participantes de una comunidad de saberes, identidades e intereses. La sociabilidad es regulada. Ella se organiza en torno a vínculos y redes más o menos estables y está dotada de significados con un grado importante de permanencia. Esa regularidad proporciona al “nosotros” colectivo una estabilidad, y con ello una identidad en el tiempo, más allá de los vaivenes propios de las condiciones de vida de las personas o grupos particulares.

La sociabilidad no excluye diferencias y conflictos, más bien supone la existencia de cierta reciprocidad, de cierta comunidad de

interpretaciones y de confianzas mutuas que dan un cauce y sentido a los conflictos.

Se pueden distinguir dos ámbitos en los que se despliega la sociabilidad. Un primer ámbito es la **sociabilidad vertical**. Ella se refiere a las relaciones cotidianas de las personas con las instituciones y sus representantes. La sociabilidad vertical se organiza mediante un doble vínculo. Por una parte un vínculo de **representación**, a través el cual los individuos son reconocidos por las instituciones. Por la otra un vínculo de **participación**, gracias al cual los individuos se hacen parte y adhieren a las identidades y proyectos ofrecidos por las instituciones. Una fuerte sociabilidad vertical permite la complementariedad entre la subjetividad y los sistemas sociales, otorgándole a la modernización legitimidad y un sustento cultural de largo plazo. Por el contrario, una sociabilidad vertical débil contribuye al desencanto y desafección social y mina la legitimidad de las instituciones.

Un segundo ámbito es la **sociabilidad horizontal**, que se refiere a las relaciones entre las personas en cuanto individuos. La sociabilidad horizontal descansa básicamente en la cotidianidad de los encuentros “cara a cara” entre las personas. Allí se establecen y experimentan las formas más básicas del reconocimiento, del afecto, del apoyo y del sentido.

#### **La sociabilidad vertical: el vínculo entre las personas e instituciones sociales**

Entre el reconocimiento que las instituciones entregan a las personas (vínculo de representación) y el reconocimiento que las personas entregan a las instituciones (vínculo de participación) no hay relaciones de causalidad definida; cualquiera puede ser facilitadora u obstaculizadora de la otra. En todo caso se condicionan y requieren mutuamente.

#### **Representación y reconocimiento social**

Describir el grado en que las instituciones objetivamente reconocen a las personas es una tarea muy compleja. Sin embargo, en la sociedad moderna se puede dar por sentado

**CUADRO 26**  
**En relación a la justicia**

	<b>1991</b>	<b>1994</b>
Funciona Bien	26,7	26,8
Favorece siempre a los poderosos	62,6	69,0
Para gente como yo no existe	43,1	36,8

**Fuente:** Encuestas Participa, 1991-1994

**CUADRO 27**  
**En relación al Congreso**

	<b>1991</b>	<b>1994</b>
El Congreso funciona Bien	54,7	37,5
Parlamentarios sólo se preocupan en elecciones	54,8	74,9
Tiene que haber más contacto entre la gente y el Congreso	79,8	85,5
A la gente como yo las leyes no les ayudan	40,9	39,4

**Fuente:** Encuestas Participa, 1991-1994

**CUADRO 28**  
**En relación a los partidos políticos**

	<b>1991</b>	<b>1994</b>
Son indispensables Para la democracia	63,0	55,4
En Chile funcionan Bien	39,8	24,8
En Chile los partidos sólo persiguen sus intereses	50,0	65,1

**Fuente:** Encuestas Participa, 1991-1994

que el grado de democracia en la generación del poder público es un primer indicador básico de ese reconocimiento.

El proceso de transición a la democracia que ha iniciado el país desde 1988 ha significado una ampliación decidida de la representación social. En efecto, desde entonces el país ha sido convocado en diez oportunidades a manifestar sus preferencias en relación con sus representantes políticos o a

las reformas de la Constitución. Como resultado de esa ampliación de la representación, hoy, después de muchos años de la existencia de autoridades designadas, ocupan sus cargos mediante procesos electorales competitivos, abiertos e informados, el Presidente de la República, los parlamentarios, los alcaldes y concejos municipales. También se ha ampliado la representación en organizaciones sociales como las federaciones de estudiantes universitarios y la Confederación Unitaria de Trabajadores, los rectores y otras autoridades universitarias, las asociaciones gremiales de empresarios. Son también fruto de negociaciones entre autoridades elegidas los cargos de instituciones públicas como el Banco Central, el Consejo Nacional de Televisión, los miembros integrantes de la Corte Suprema de Justicia, etc.

A pesar de esta clara ampliación de la representación la gente percibe que sus intereses y necesidades no son adecuadamente reconocidos por las instituciones públicas. La serie de encuestas realizadas por Participa entre 1991 y 1994 (ver CUADRO 26 a 28) muestran que la percepción de desvinculación entre los intereses de la gente y la acción de la justicia, del Congreso y de los partidos políticos es siempre mayor que la evaluación positiva de esas instituciones y que esa percepción tiende a aumentar en el tiempo.

Esta percepción de disonancia de intereses entre las instituciones y la gente o el país se acentúa fuertemente cuando se refiere a las

instituciones privadas. El centro de Estudios CERC preguntó en sus estudios de opinión pública de los años 1990 y 1995 si las grandes empresas privadas, las grandes empresas públicas, las asociaciones gremiales de empresarios y la CUT se preocupan más del país o se preocupan más de sus propios intereses, sin importarles el país. La respuesta se observa en el CUADRO 29.

### Participación social

Junto a la representación de las necesidades de las personas por las instituciones, tiene lugar la participación de las personas en ellas. La participación efectiva en organizaciones sociales voluntarias puede evaluarse a partir de tres indicadores: la participación en organizaciones sociales no políticas, la participación en partidos políticos y la afiliación a sindicatos.

La participación de los chilenos en **organizaciones sociales** es baja. Según datos del Latinobarómetro de 1996, uno de cada dos chilenos no participa en ninguna organización social, incluidos los partidos políticos. Las organizaciones de mayor convocatoria son las de tipo religioso, deportivo y de beneficencia. En el caso de estas organizaciones la participación suele reducirse a la asistencia algunas veces en el año a eventos públicos o a la colaboración en dinero o en especies. Las organizaciones religiosas son las que poseen la más alta convocatoria y en total ella es de aproximadamente una de cada cuatro personas.

La afiliación actual a **partidos políticos**, medida indirectamente a través de encuestas, oscila entre 5,8 para 1994 según la encuesta Participa y el 2% para 1996 según el Latinobarómetro. Considerando datos históricos, la participación en partidos políticos ha descendido. La serie histórica de estudios de opinión pública realizada por Eduardo Hamuy muestra que entre los años 1961 y 1973 la pertenencia a partidos políticos oscilaba entre el 9% y el 11% de la población.

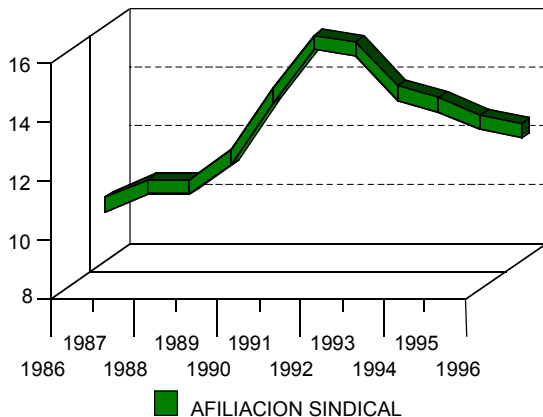
La afiliación de los trabajadores a los **sindicatos**, que para el año 1996 era de un 12,4 de la fuerza de trabajo ocupada, ha comenzado a experimentar un lento

CUADRO 29 ¿...las siguientes organizaciones se preocupan más de sus propios intereses sin importarles el país...? (Afirmaciones positivas)		
	1990	1995
Empresas privadas	78,7 %	79,5 %
Empresas públicas	45,6 %	51,0 %
Asociaciones de empresarios	58,9 %	59,6 %
CUT	28,5 %	51,0 %

**Fuente:** Encuestas CERC, 1990, 1995

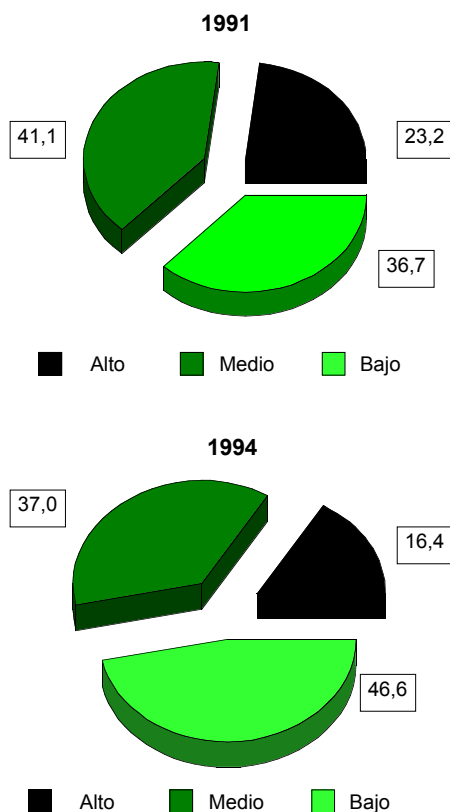
descenso luego de la reactivación de la actividad y afiliación sindical en el contexto de la redemocratización (ver GRAFICO 31).

**GRAFICO 31**  
**Tasa de sindicalización, 1985-1995**



Fuente: Tapia y Dirección del Trabajo. Cit. por OIT, 1997

**GRAFICO 32**  
**Nivel de interés en la política, 1991-1994**



Fuente: Encuestas Participa, 1991-1994

Con una de cada dos personas con algún tipo de participación o vinculada a una organización social de tipo voluntaria, Chile ocupa una posición intermedia entre los países ibero-americanos, donde en Argentina uno de cada cuatro y en Bolivia tres de cada cuatro participan en organizaciones. Sin embargo, según datos del Latinobarómetro de 1996, Chile se compara desfavorablemente en la participación en partidos políticos, donde posee, junto a Perú y España, el índice más bajo.

### El interés en la participación

La participación en las organizaciones sociales tiene una dimensión subjetiva expresada en el interés de las personas por participar.

En general, los estudios muestran que el interés declarado de la gente por participar es mayor que su participación efectiva. El Latinobarómetro de 1996 muestra que entre aquellos que no participan en organizaciones existen tres razones principales para no hacerlo: problemas de tiempo, la inexistencia de organizaciones que motiven, y falta de interés. (Latinobarómetro, 1996)

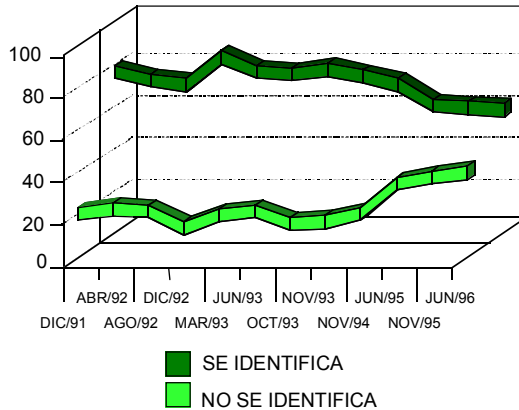
En relación con el interés en la participación política a través de las elecciones, la encuesta DESUC-COPESA de noviembre de 1996 reveló que un 23,4 por ciento de las personas en edad de votar no había votado, y entre los que lo habían hecho un 29,1 por ciento no habría votado si el voto hubiera sido voluntario. Esto significa que un 52,5 por ciento de las personas en edad de votar no tenían interés en hacerlo.

Sobre la base de sus estudios de opinión de 1991 a 1994 la Corporación Participa elaboró un índice de interés en la política en Chile de acuerdo con la relación de las personas con la información y conversación sobre política. Ese índice muestra no sólo un interés de medio a bajo, sino también su descenso en el tiempo (ver GRAFICO 32).

Refuerzan esta información los datos acerca de la identificación de las personas con los partidos políticos existentes. La serie elaborada para los años desde 1991 hasta 1996 a partir de las encuestas de opinión

pública del CEP revela un aumento de la proporción de aquellos que no se identifican con ningún partido (ver GRAFICO 33).

**GRAFICO 33**  
**Identificación con algún partido político, 1991-1996**



**Fuente:** CEP, Estudios nacionales de opinión pública, 1991-1996

El interés hacia la política y la identificación con los partidos políticos no depende sólo de la imagen que ellos proyectan de sí mismos. Depende también de la imagen que se tiene de la disposición cooperativa de la gente. Según los datos de la encuesta CEP-PNUD sobre Seguridad Humana de 1997, la no identificación de las personas con los partidos políticos está asociada a la percepción de que la gente tiene una baja disposición para organizarse y ayudarse mutuamente.

Sin una sociabilidad fuerte que sustente a la acción colectiva y que dé eficacia a la participación, ésta parece poco interesante.

*"El hombre es apolítico. La política nace en el entre-los-hombres, por tanto completamente fuera del hombre. De ahí que no haya ninguna substancia propiamente política. La política surge en el entre y se establece como relación"*

**Hannah Arendt, ¿Qué es la política?, Barcelona, Paidós, 1997**

Sugiere también que para las personas la participación social no sólo es un instrumento frente a las instituciones sociales, sino que también realiza la necesidad de un encuentro cooperativo con otros. Sin otros dispuestos al encuentro y sin la expectativa de un mutuo reconocimiento la participación pierde parte importante de su sentido.

## 2. LA SOCIABILIDAD HORIZONTAL: EL VINCULO ENTRE LAS PERSONAS

El vínculo cotidiano entre las personas es la trama básica que hace a la sociedad. La regularidad y regulación, en parte organizada y en parte espontánea, de esos vínculos conforma el "nosotros" social, a partir del cual las personas se reconocen recíprocamente, se comunican e interactúan.

La sociabilidad horizontal es un fenómeno múltiple y complejo. Ella puede describirse según los ámbitos en que se despliega, según los niveles de reflexividad y verbalización implicados, según su grado de regulación cotidiana o según el número de personas participantes en ellas. Para los efectos de esta descripción ordenaremos las sociabilidad en tres campos: la sociabilidad interpersonal, aquella en que el eje del vínculo es una relación yo-otro; la sociabilidad ampliada por redes, donde los vínculos están definidos por la participación en una red más o menos amplia de intercambio de bienes materiales y simbólicos; la sociabilidad colectiva, aquella definida por la conformación de un "nosotros" en espacios públicos, donde lo colectivo tiene preeminencia sobre lo individual. Esta distinción tiene un fin puramente descriptivo. En la vida cotidiana, si bien esos tres momentos tienen sus especificidades, cada uno de ellos está también presente en la ocurrencia de los otros.

### La sociabilidad interpersonal

La sociabilidad interpersonal se refiere al campo amplio de las relaciones que entablamos tanto con conocidos como con desconocidos en cuanto individuos. Un elemento básico en la configuración de esas



relaciones es la confianza, es decir la disposición hacia el otro que resulta de la creencia en que él se comportará de modo predecible en razón de las reglas que definen al "nosotros", y que su actitud será de cooperación y excluirá la agresión.

En la sociedad moderna se debe intercambiar cada vez más con anónimos a la vez que es necesario intercambiar más intensamente con ellos. Por eso en los procesos de modernización no basta, aun cuando es indispensable, la existencia de fuertes vínculos de confianza al interior de "nosotros" restringidos. Es necesario también un grado fuerte de confianza entre desconocidos. Una dimensión básica de la Seguridad Humana es esa complementariedad tan difícil como ineludible para la modernidad, entre anonimato y confianza.

Sin embargo, en Chile el nivel de desconfianza interpersonal es alto. Según el estudio DESUC-COPESA de 1995, sólo el 8,2 por ciento de los entrevistados de una muestra de grandes ciudades del país cree que se puede confiar en la mayoría de las personas. (GRAFICO 34).

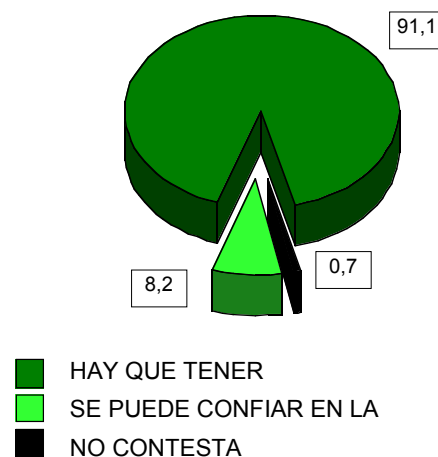
Esto se compara desfavorablemente con los resultados de encuestas anteriores realizadas en Chile. En 1961 un estudio representativo sometió al juicio de los entrevistados la frase "no se puede confiar en la gente". Sumando los distintos grados de acuerdo, la respuesta afirmativa arrojó un 65,1 por ciento. (Encuesta Hamuy, 1961)

El grado actual de desconfianza interpersonal en Chile es confirmado por el Latino-barómetro. En este aspecto no parecen existir diferencias significativas con los otros países de la región. (Latinobarómetro 1996)

Los niveles de confianza interpersonal en los países de América Latina son menores que los de los países desarrollados, donde además puede apreciarse una mejoría entre 1981 y 1990. (Halman L., 1995)

Una dimensión importante de la confianza interpersonal descansa en la credibilidad de la información aportada por los otros. La encuesta CEP-PNUD de 1997, revela que el 69,3 por ciento de los entrevistados

GRAFICO 34  
Percepción de los extraños



Fuente: DESUC-COPESA, 1995

desconfía de la información que obtiene a través de la conversación con otras personas. A esto se agrega que la confianza en las personas como fuente de información es inferior a la confianza en otros medios, tales como radio, televisión o revistas.

Un alto grado de confianza interpersonal es expresión del vigor del "nosotros" que regula nuestras relaciones. Ello permite descansar en la regulación social del vínculo y profundizar en la particularidad de la relación inmediata. Un "nosotros" fuerte favorece entonces no sólo la confianza, sino también la intimidad y la espontaneidad.

La desconfianza, por el contrario, es expresión de la debilidad del "nosotros" colectivo. Los datos de la encuesta CEP-PNUD de 1997, revelan una percepción pesimista de la gente respecto del vigor del "nosotros" como fuente de apoyo, protección y acción mancomunada (ver CUADRO 30).

La desconfianza en los otros forma parte de un mismo fenómeno junto con la debilidad del "nosotros". Allí la confianza se reduce y retrae a los contactos más intensos, normalmente familiares. El resto de la gente pasa a engrosar el campo de los "otros" anónimos. De ellos tiende a esperarse más una actitud agresiva que una cooperativa.

CUADRO 30  
La debilidad del "nosotros"

Sociabilidad: La debilidad del "nosotros"	Evaluación positiva	Evaluación negativa	NS/NR
Confianza en recibir ayuda de los demás	41,5 %	57,7 %	0,9 %
Facilidad para organizar a la gente	35,5 %	63,4 %	1,2 %
Confianza en recibir ayuda ante la agresión	11,7 %	87,7 %	0,7 %

**Fuente:** Encuesta nacional sobre Seguridad Humana, CEP-PNUD, 1997

Por lo mismo hay que estar vigilante y avanzar temerosamente en una relación que se percibe precaria. En la desconfianza hay distancia calculada y calculante, por lo mismo no es lugar propicio ni para la intimidad ni para la espontaneidad. En concreto, desconfianza significa que se percibe al otro más como un posible agresor que como un posible colaborador y vivir desconfiado significa que se percibe al círculo de los agresores como notablemente más amplio y poderoso que el de los colaboradores.

#### Las redes de sociabilidad

Las redes sociales son aquellas estructuras de sociabilidad a través de las cuales circulan bienes materiales y simbólicos entre personas más o menos distantes. Es el vínculo que permite a la madre dejar a su pequeño hijo con la vecina cuando debe llevar a la hija al policlínico, el que permite a un padre empresario solicitar trabajo para un hijo a otro colega gremial. Las redes de sociabilidad operan como uno de los recursos básicos de supervivencia de familias en condiciones de precariedad. Es también uno de los mecanismos importantes de movilidad social y del aprovechamiento de oportunidades. De esta manera la solidez de las redes sociales, o capital social como también se le suele denominar, representa un indicador de primer orden de la calidad

de la integración social en sociedades dinámicas (Adler, L. 1994; Moser, C. 1996).

Según un estudio de 1996 del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP), las redes sociales favorecen el aprovechamiento de las oportunidades sociales y con ello de la movilidad social cuando implican vínculos diversos y en constante ampliación más allá del círculo inmediato de la familia. De acuerdo con los resultados del estudio de la CNSP, el 53 % de las familias encuestadas cuenta con redes de apoyo social más allá del hogar y su composición se correlaciona positivamente con la movilidad social de sus miembros. El mundo de los que en los últimos años han permanecido pobres cuenta con redes sociales menos extensas que las de las clases medias y de los que han salido de la condición de pobreza.

La solidez de las redes sociales depende también de su carácter expansivo; mientras más miembros nuevos en posiciones más distantes incorpore la red, mayor capacidad tendrá ella para movilizar recursos escasos. En este aspecto los datos revelan la asociación entre expansión de la red y capacidad de movilidad social: los grupos más pobres ofrecen escasos nuevos contactos.

CUADRO 31  
Acceso a nuevos círculos sociales, según pautas de movilidad social, 1994-1996

CONOCE NUEVA GENTE	Si conoce	No conoce
	Siempre pobre	25,5 %
Emergente	28,7 %	71,3 %
Capa media	41,1 %	58,9 %
<b>TOTAL</b>	<b>35,5 %</b>	<b>69,5 %</b>

**Fuente:** Encuesta CNSP, 1996

**CUADRO 32**  
**Composición de las redes sociales de apoyo, según pautas de movilidad social, 1994-1996**

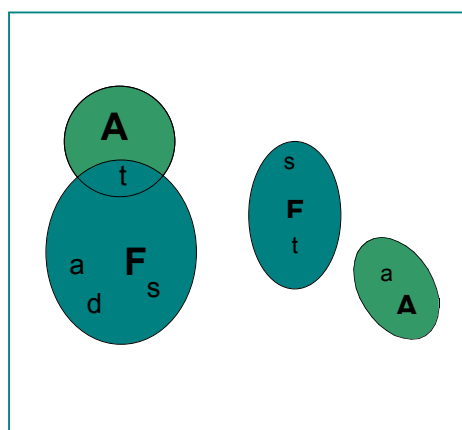
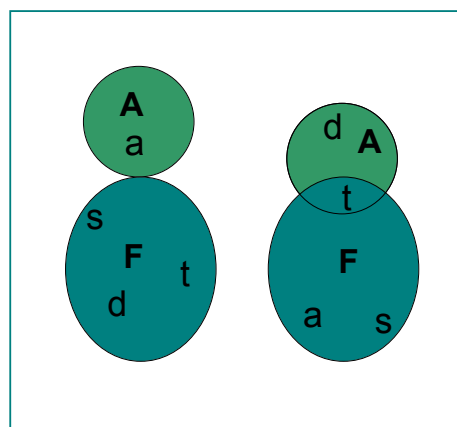
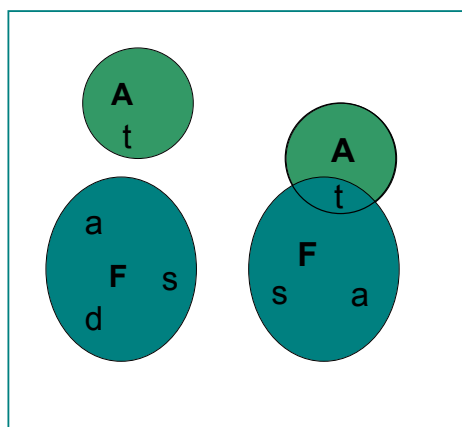
COMPOSICION RED SOCIAL	No parientes	Parientes	Sólo hogar
Siempre pobre	10,4	40,7	48,9
Emergente	8,3	40,7	50,9
Capa media	26,6	33,1	40,3
<b>TOTAL</b>	<b>14,3</b>	<b>38,7</b>	<b>47,1</b>

**Fuente:** Encuesta CNSP, 1996

El tipo de redes sociales varía según la caracterización sociodemográfica de la persona que la conforma y del tipo de problema que la lleva a ocuparla. El estudio CEP-PNUD sobre la Seguridad Humana recogió datos sobre redes de apoyo. Para ello se tomaron en cuenta el tipo de problemas que motiva la utilización de una red y el tipo de red según parentesco de sus integrantes.

Los resultados muestran que las redes de apoyo tienden a establecerse esencialmente sobre la base de familiares y en menor grado de amigos. Los jóvenes son una relativa excepción, pues ellos tienden a incorporar también a personas desconocidas contactadas a través de terceros conocidos. Esto coincide con que son los jóvenes quienes poseen las redes más amplias.

**GRAFICO 35**  
**Redes de apoyo**



**Tipos de problema**

a: Afectivo s: Salud  
t: Trabajo d: Dinero

**Fuentes de apoyo principales**

F: Familia  
A: Amigos y conocidos

**Fuente:** PNUD en base la Encuesta nacional CEP-PNUD, 1997 (ver Anexo Metodológico)

Las mujeres tienden a segmentar sus redes de apoyo entre amigos para problemas afectivos y familia para el resto de los problemas. En el mundo rural tiende a producirse una segmentación similar. Por diferencia con los otros estratos, el grupo socioeconómico bajo segmenta sus redes entre amigos para problemas laborales y familia para el resto.

### **La sociabilidad pública**

El "nosotros" no sólo se experimenta a través de relaciones de cooperación y apoyo interpersonal o a través de la participación en organizaciones. El "nosotros" que surge de la sociabilidad se experimenta también de modo directo mediante su representación en el espacio público. En la concentración política, la peregrinación religiosa, el espectáculo artístico, está representado de manera concreta el "nosotros". El tiene una dimensión ritual y festiva que hace posible su visibilidad directa. Allí se hacen también visibles las reglas, símbolos y pasiones que lo organizan y movilizan.

### **El público político**

Un primer aspecto de fácil constatación es la pérdida de masividad de los actos públicos de tipo político o reivindicativo. Junto con especializarse sus temas, se reduce también la asistencia a ellos. Las manifestaciones convocadas en nombre de la defensa de intereses generales convocan escaso público. Salvo la manifestación contra los experimentos nucleares de Francia en el Pacífico realizada en 1995, y a la que según estimaciones de Greenpeace asistieron unas 10 mil personas, no se han realizado actos de convocatoria similar en los últimos años.

El proceso electoral que inició la transición democrática conoció cierto auge de expresiones masivas, pero ellas decayeron luego. De acuerdo con los datos del Latinobarómetro de 1996, a nivel latinoamericano los chilenos se encuentran entre aquellos que menos han participado en manifestaciones públicas y que menos disposición tienen a participar en ellas en el futuro.

Un aspecto importante del debilitamiento de la sociabilidad pública de tipo político tiene

que ver con la creciente importancia de los medios de comunicación de masas en la representación de las ideas, mensajes y disputas políticas. Según la encuesta CERC de diciembre de 1997, en la reciente campaña parlamentaria mientras ocho de cada diez entrevistados recibieron información escrita sobre los candidatos, uno de cada dos vio en algún momento la franja política en televisión y uno de cada diez participó en algún acto o manifestación de la campaña. Es de destacar que, siguiendo la tendencia del debilitamiento de los actos públicos, la campaña electoral de diciembre de 1997 no conoció actos masivos.

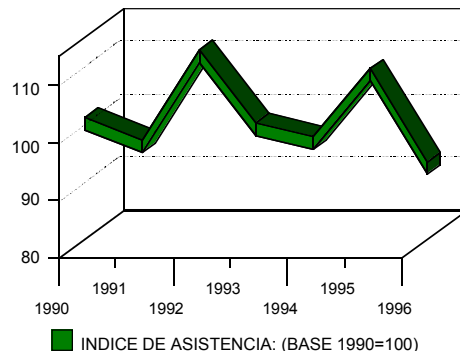
### **El público religioso**

Una forma tradicional de representación de identidades públicas en Chile han sido las manifestaciones y celebraciones religiosas. En este campo existen pocos datos fiables y menos aún series históricas. Sin embargo, la síntesis de estudios empíricos realizados por el IX Sínodo de la Iglesia Católica de Santiago muestra que la asistencia regular de los católicos a misa bordea el 12%, frente a un 50% de los evangélicos. A esto hay que sumar el sostenido descenso del número de aquellos que se declaran católicos. Llama la atención por el contrario el explosivo crecimiento de los creyentes evangélicos y de sus lugares de culto. Mientras en el año 1950 los católicos declarados eran 89,8% y los evangélicos el 3,9% de la población, el año 1992 esas cifras eran 76,1% y 11,2%, respectivamente. (Arzobispado de Santiago, 1995). Según cifras del Latinobarómetro, Chile posee el más alto porcentaje de población evangélica de América Latina. (Latinobarómetro, 1996)

### **El público de los deportes y espectáculos**

El fútbol forma parte también de las actividades públicas que mayor interés suscitan en el país. La participación en clubes de fútbol locales o de barrio es una de las formas más importantes de participación organizada de los chilenos. A pesar de que el interés y la comunicación social en torno al fútbol han experimentado un explosivo aumento, la asistencia a los estadios, baja en relación con la capacidad instalada, no ha variado en los últimos años (ver GRAFICO 36).

**GRAFICO 36**  
**Asistencia de público**  
**Campeonato Nacional de Fútbol - Primera División**



Fuente: Asociación Nacional de Fútbol Profesional, 1997

¿Qué representa para ti la barra?

"El espacio en que comparto, en que me siento identificado con muchas cosas, el mismo hecho que sea reconocido dentro de la barra me produce una satisfacción y que por ejemplo la barra sea un núcleo en general, y en particular son grupos... donde uno vive o grupos de amigos y en ese sentido el hecho de ser parte importante del grupo de mi barrio, de mi población es también motivante".

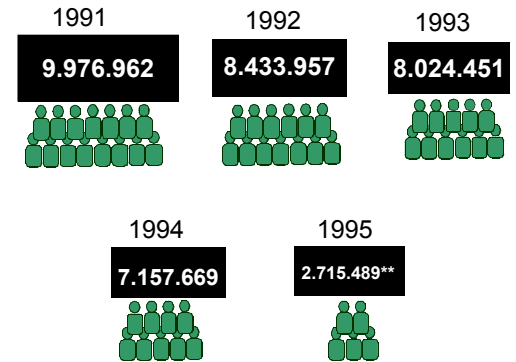
"Conejo", miembro de la barra "Los de Abajo", en Astudillo; Bustos, 1997

También debe mencionarse un nuevo fenómeno en el paisaje de la sociabilidad pública chilena: las barras de fútbol. Ellas expresan formas de compromiso mutuo y de identidad muy altas, al mismo tiempo que con un bajo nivel de regulación. Se trata de espacios en los que por un instante los jóvenes recrean con especial fuerza las expresiones públicas de identidad que el resto del tiempo parecen estar negadas por una individuación creciente. La intensidad de su representación, violenta a ratos, es simultáneamente presencia de un "nosotros" y protesta por su imposibilidad fuera de los estadios.

Otra forma de sociabilidad pública, aunque menos intensa que las anteriores, es la asistencia a espectáculos. El tipo de espectáculo preferido por el público ha variado sensiblemente a lo largo del tiempo, por lo mismo no deben sacarse conclusiones apresuradas a partir de la trayectoria de uno solo de ellos. En el caso del cine, la asistencia de público en Chile ha bajado ostensiblemente en los últimos años. (Ver GRAFICO 37)

La relativa precariedad de nuestra sociabilidad pública se corrobora también a través de los datos sobre las formas de uso del tiempo libre. Los chilenos prefieren retraerse a los núcleos de conocidos e íntimos antes que explorar el encuentro con otros desconocidos. Según los datos del estudio DESUC-COPESA de 1996, las

**GRAFICO 37**  
**Asistencia de público a los cines**



Fuente: Anuario INE, 1996

\* Cifras provisionales, \*\* Referentes a meses 01, 04, 07 y 10

actividades más frecuentemente realizadas en el tiempo libre son visitar o recibir en casa a amigos o parientes. Esos mismos datos revelan una estrecha relación entre el estrato socioeconómico y las formas de la sociabilidad: en los estratos más bajos la retracción de la sociabilidad al espacio doméstico es mayor. Esto coincide con los datos mencionados más arriba acerca del carácter poco expansivo de las redes sociales del mundo pobre.

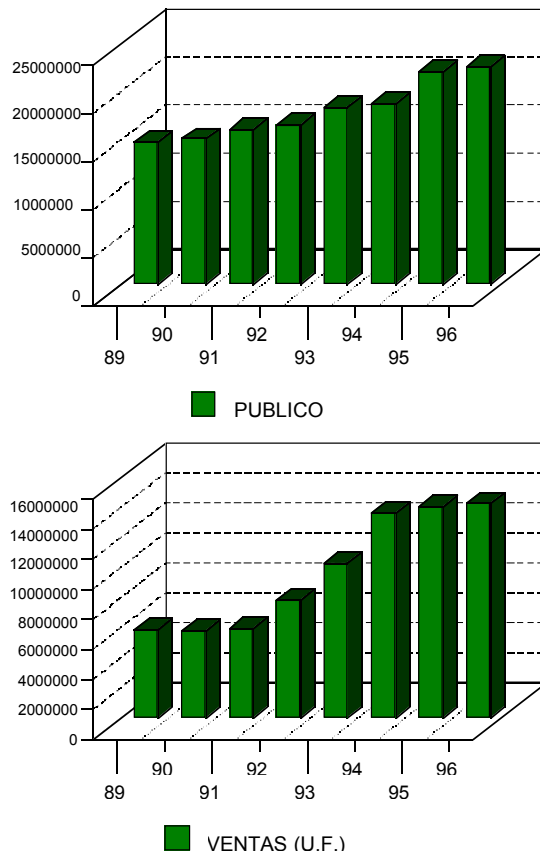
### El público de la televisión y del consumo

La retracción de la sociabilidad se ha visto reforzada por la televisión, una forma eminentemente doméstica y familiar de uso del tiempo libre. Según datos del Estudio de Interés Cultural realizado por Adimark en 1995 ver televisión es la forma más importante de uso del tiempo libre entre la población. En general, el consumo de televisión tiene preeminencia sobre las actividades públicas o extradomésticas. Sólo para la población más joven el uso de televisión se ve superado por la realización de actividades deportivas. Es también en este segmento donde la importancia de la sociabilidad extradoméstica tiene mayor importancia.

A pesar del carácter fuertemente doméstico de la sociabilidad actual y del debilitamiento de las formas tradicionales de lo público, debe prestarse atención al surgimiento de una nueva forma de sociabilidad pública: aquella que se produce en torno al consumo y a sus espacios. Los “malls” y los grandes centros comerciales llamados sugerentemente “Paseos”, “Plazas” y “Parques” intentan ofrecerse como nuevos espacios de encuentro social. Estos espacios han crecido explosivamente en términos físicos, en sus volúmenes de ventas y de asistencia de público (ver GRAFICO 38).

Según la encuesta DESUC-COPESA de 1996, visitar un “mall” o centro comercial es ya la cuarta actividad más frecuente, con un 22,7% de la gente que la realiza varias veces a la semana o al mes.

**GRAFICO 38**  
**Asistencia público y ventas de malls**  
(Parque Arauco y Plaza Vespucio)



**Fuente:** Memoria Anual y Estados Financieros, Parque Arauco S.A., 1996

### 3. LAS IMAGENES DE NUESTRA SOCIABILIDAD

El estado de la sociabilidad puede ser caracterizado no sólo mediante el juicio externo que proporcionan los antecedentes estadísticos. Tan importante como eso es el diagnóstico que las propias personas hacen sobre la sociabilidad del país. Ese diagnóstico subjetivo moldea además la disposición objetiva de la gente hacia la sociabilidad.

El estudio CEP-PNUD sobre Seguridad Humana consideró cuatro dimensiones para formular la apreciación subjetiva de nuestra sociabilidad: respeto de las diferencias, cooperación desinteresada, agresividad, amistad. Al solicitar a las personas su evaluación de estas dimensiones las respuestas mostraron una imagen francamente negativa, salvo en lo que respecta a nuestra capacidad para hacer amigos (ver CUADRO 33).

Al agregar esas distintas dimensiones y formar una imagen única de la sociabilidad pueden apreciarse mejor las diferencias de opinión entre los entrevistados. Las mujeres tienden a tener una imagen más negativa que los hombres. Del mismo modo los jóvenes tienden a evaluar mejor la sociabilidad que los más viejos. Por otra parte, los habitantes de las ciudades expresan un juicio más negativo sobre la sociabilidad del país que los habitantes de las zonas rurales.



CUADRO 33  
Evaluación de la sociabilidad en Chile

Sociabilidad: Evaluación de la sociabilidad en Chile	Acuerdo	Ni acuerdo ni desacuerdo	Desacuerdo	NS/NC
Las personas respetan la opinión de los demás	27,9 %	16,7 %	52,9 %	2,4 %
Es difícil que hagan algo por los demás sin esperar algo en cambio	63,8 %	11,1 %	22,7 %	2,4 %
Las personas pasan a llevar con tal de conseguir sus objetivos	76,1 %	11,5 %	9,8 %	2,5 %
Es fácil hacer buenos amigos	53,8 %	17,0 %	27,6 %	1,6 %

Fuente: Encuesta nacional sobre Seguridad Humana, CEP-PNUD, 1997

### El estado de la sociabilidad

Los antecedentes reseñados no permiten evaluaciones fuertes ni menos explicaciones causales. Sin embargo, es posible definir tendencias de la sociabilidad actual en Chile.

Una primera tendencia es lo que se podría llamar la *retracción de la sociabilidad*. El “nosotros” con el cual se identifica la gente, en el cual deposita su confianza y con el cual establece sus redes, se restringe a los círculos íntimos de familiares y amigos. Lo público aparece como un espacio ocupado por un otro anónimo y, a veces, amenazador.

Lo que define la retracción a los círculos íntimos es la *desconfianza* que se tiene de los otros anónimos. El “nosotros” aparece más como un refugio y una defensa que como un espacio de encuentro. Físicamente esto encuentra un símbolo en la reja de la casa o del condominio que, como expresan los entrevistados de los grupos de discusión, sirve más para separar y ahuyentar a los que quedan fuera que para aglutinar a los que quedan dentro.

Una segunda tendencia es la *debilidad del “nosotros” público*, aquel que se establece sobre lazos más distantes, menos intensos y entre anónimos. Un aspecto importante de esta debilidad es la percepción de falta de reconocimiento y representación por las

instituciones públicas, precisamente aquellas encargadas de crear los vínculos que hacen a la ciudadanía moderna.

Desde la perspectiva de la Seguridad Humana la retracción de la sociabilidad y la debilidad del “nosotros” público pueden interpretarse como síntomas críticos. En efecto, en la sociedad moderna la complementariedad entre subjetividad y sistemas sociales, aquello que es el fundamento de la Seguridad Humana, sólo puede resultar de la existencia de un “nosotros” público fuerte que opere como espacio de reflexión y fuente de sentido para dotar a las dinámicas de los sistemas de orientación social. Por el contrario, como señalan E. Uslaner y R. Putnam (1996) para el caso norteamericano, una menor interacción social redundaría en una menor asociatividad y disposición a la acción colectiva.

## 2. MEDIOS DE COMUNICACION DE MASAS

La vida común en sociedad presupone formas extensas de comunicación. Ella permite la formación de vínculos entre personas que forman parte de un mismo colectivo, aun cuando no establezcan encuentros cara a cara. Esto es especialmente intenso en la modernidad, donde las interacciones sociales se vuelven universales, saltando por sobre las barreras

del espacio y del tiempo. Han sido precisamente los medios de comunicación de masas, desde la imprenta hasta la prensa, la radio, televisión y las autopistas informáticas, los que han acompañado y apoyado a la modernidad en este proceso de deslocalización de las relaciones sociales.

### **Medios de comunicación y Seguridad Humana**

Este papel de los medios de comunicación masiva, necesario para la coordinación social en condiciones de extensión del campo de experiencias posibles (lo que se llama globalización) y de simultánea diferenciación y especialización de las instituciones sociales, no es sin embargo neutral para la Seguridad Humana.

Los medios de comunicación afectan a la Seguridad Humana al menos en tres aspectos. En primer lugar, porque moldean los tipos de sociabilidad y, por lo mismo, las formas de integración social que desarrolla la sociedad. Ellos pueden favorecer el fortalecimiento o debilitamiento de los lazos intersubjetivos y, en consecuencia, las capacidades de acción colectiva. En segundo lugar, porque condicionan dicha integración mediante la conformación de lo público y, por lo tanto, de un espacio privilegiado del ejercicio de la ciudadanía. Los medios de comunicación masiva favorecen o inhiben la capacidad crítica y reflexiva que pueda desarrollar la ciudadanía. Finalmente, porque influyen sobre la producción, distribución y el consumo de información y de símbolos. A través de los medios de comunicación se componen y masifican los ángulos de visión, lenguajes y criterios de evaluación mediante los cuales los individuos observan, ordenan y justifican la realidad social.

Teniendo a la vista estas relaciones la interpretación del impacto de los medios de comunicación de masas sobre la Seguridad Humana ha de enfocar sus efectos sobre la sociabilidad, la esfera pública y los códigos interpretativos de los chilenos. En particular, interesa indagar si y en qué medida los medios de comunicación en Chile contribuyen a la seguridad de las personas, favoreciendo un manejo adecuado de las oportunidades de integración y acción

colectiva. Como en capítulos anteriores, los datos existentes no permiten juicios concluyentes, pero señalan tendencias que ameritan reflexionarse.

### **El impacto de los medios de comunicación sobre la sociabilidad y la integración**

Los medios de comunicación han desempeñado un papel protagónico en el surgimiento de la sociabilidad y la integración chilena de múltiples maneras desde el período de la independencia. De hecho, **el libro y la prensa** están en el origen de la nación independiente. A través de ellos circula la crítica ilustrada al antiguo régimen y se configura el ideario del nuevo orden político que servirá de fundamento a la identidad nacional. La prensa representó un espacio privilegiado de lo nacional-político, cumpliendo un papel clave en la constitución de la particularidad acotada del espacio de la nación y de la identidad ciudadana de quienes lo habitaban.

Ella, no obstante, también acompañó y representó la diferenciación de intereses y opiniones al interior de la sociedad, dando cauce a las fragmentaciones y conflictos y contribuyendo a su recomposición. La prensa recrea su función integradora en torno al Estadonación a comienzos de este siglo, vinculando la cuestión nacional con la cuestión social. Aparece una prensa de los sectores burgueses dedicada a participar en la definición del "interés nacional" y una prensa obrera destinada a formular los intereses de las clases trabajadoras y a incorporarlos al debate político del país.

Del mismo modo el aumento de la conflictividad social y la intensificación de las crisis políticas de los años 60 y 70 tuvo su correlato en la ofuscación del lenguaje público y en el debilitamiento de los lenguajes comunes que permitían el intercambio y contenían las tendencias de fragmentación. La recomposición autoritaria del orden intentó el silenciamiento de las diferencias y la homogeneización forzada de los lenguajes públicos.

Si la prensa escrita ha sido el vehículo de la nación política, **la radio** se transformará en el medio de expresión de la vida cotidiana y

local. Desde los años 40 y gracias a su masificación posterior, ella ocupa un lugar fundamental en la sociabilidad, sobre todo en los grupos populares. A diferencia del lenguaje más formal de la prensa escrita, la radio puede usar un lenguaje informal, coloquial, emocional, más cercano a la cultura oral; además, gracias a la música ella ofrece mayores posibilidades de entretenimiento. Esa cercanía al diario vivir, animando el trabajo y consolando las tristezas, ha hecho de la radio un soporte privilegiado de una subjetividad cotidiana que se constituye de manera oral. No sorprende pues que en 1966 solamente 8% de los encuestados por Eduardo Hamuy nunca escucharan radio y que actualmente la radio sea el medio de comunicación más difundido y de mayor confiabilidad (Hamuy, 1966).

Chile se sitúa en el mundo y recibe al mundo. Mientras que la prensa trabaja la identidad ciudadana y la radio las identidades sociales, la televisión, expresión más visible de la globalización, contribuye a perfilar una identidad nacional por contraste y vinculación con el mundo exterior.

Gracias al avance tecnológico, muy pronto el televisor deviene un equipamiento habitual de los hogares chilenos. Según el censo de 1992, un tercio de los pobres rurales y tres cuartas partes de los hogares pobres urbanos poseen un aparato receptor. Considerando la cobertura nacional de los principales canales de televisión, el surgimiento de nuevos canales privados y de la televisión por cable, no asombra que la televisión constituya actualmente la principal actividad durante el tiempo libre, independientemente del nivel socioeconómico.

CUADRO 34  
Actividades recreativas

Actividades recreativas	ABC1	C2	C3	D
Ver TV	55,7	49,0	48,3	36,7
Deporte	32,8	34,4	42,3	29,1
Música	36,2	31,2	34,4	27,5
Act. Hogar	22,0	24,7	20,4	33,7
Sociales, amigos, fiestas	26,2	26,4	20,5	16,9
Leer	30,9	26,6	16,4	13,1
Salir fuera Stgo.	30,2	15,3	11,9	6,6
Caminar	8,7	12,1	12,8	6,9
Cine	20,8	17,2	3,8	1,2
Trabajar/Estudiar	1,3	4,1	7,5	6,5
Act. Culturales	16,8	10,2	0,8	0,6
Agrup. Sociales	0,0	0,6	4,4	5,8
Cursos/pintura	2,7	4,7	2,3	2,5
Ninguna	1,3	1,2	3,0	11,8

Fuente: Adimark, Estudio Interés Cultural, 1995

La aparición de **la televisión** en los años 60 y su uso masivo a partir de los 80 ha significado una verdadera revolución en la sociabilidad. La fascinación que ejerció la radio en los años 40 es superada por el impacto del nuevo medio audiovisual. Con el apareamiento de la televisión con ocasión del mundial de fútbol de 1962,

### La televisión y la sociabilidad

La televisión no desplaza ni a la prensa ni a la radio, pero modifica las rutinas de sociabilidad al interior del hogar. El estudio de Bernasconi y Ortega (1996) reúne algunos antecedentes ilustrativos. Un dato relevante es, sin duda, la cantidad de horas diarias que la gente suele ver televisión: en promedio 3 horas y media durante los días de semana. Según una encuesta del DESUC sobre hábitos y usos de televisión (DESUC-Consejo Nacional de Televisión, CNTV, 1996), los sectores bajos ven televisión en promedio más horas que los grupos medios y altos.

Estos datos deben leerse con cautela; frecuentemente, el televisor puede estar encendido sin que se miren los programas. Una investigación participativa del Consejo Nacional de Televisión de 1995 observa que el receptor suele estar en uso diariamente entre 7 horas (familias de nivel socioeconómico alto) y 13 horas (en el nivel socioeconómico bajo). Más allá del consumo deliberado, se emplea la televisión como un telón de fondo, una especie de compañía pasiva, que en los hogares populares sirve además para proteger a los hijos de las amenazas de la calle. Al contrario de lo que suele pensarse, los niños menores de 15 años tienen, en promedio, un consumo cercano a la media; las personas

entre 15 y 49 años suelen tener un consumo inferior y solamente las personas mayores de 50 años tienden a ser los grandes consumidores televisivos.

**CUADRO 35**  
**Frecuencia de consumo del noticieros,**  
**1996**

	Porcentaje
Todos los días	69,8
4 a 6 días a la semana	12,6
1 a 3 días a la semana	13,3
Nunca	4,4

**Fuente:** DESUC-CNTV, 1996

Para una gran mayoría de las personas ver televisión es una actividad familiar. De acuerdo con el mencionado estudio de DESUC-CNTV de 1996, alrededor de ocho de cada diez entrevistados ven televisión con su pareja o con toda la familia. El consumo audiovisual puede inhibir, pero también promover la conversación en el hogar. En consecuencia, no puede afirmarse que la televisión destruya la sociabilidad familiar. Los estudios cualitativos indican más bien que la televisión crea espacios y tiempos de reunión familiar, configurando una práctica compartida, pero que a la vez transforma el tipo de encuentro y de relaciones.

El impacto de la televisión parece no concentrarse tanto en la familia cuanto sobre la sociabilidad extrafamiliar. Es plausible suponer que la televisión, en cuanto activa, congrega e incluso intensifica las relaciones al interior del hogar, acompaña y potencia el proceso de retracción de la sociabilidad mencionado en el punto anterior de este capítulo.

#### **Los medios de comunicación y el espacio público**

Si la prensa escrita ocupa preferentemente el espacio público y la radio el espacio privado, la televisión establece un complejo

puente entre ambos. El medio audiovisual es particularmente apto para introducir, en vivo y en directo, el mundo externo al interior del hogar y, simultáneamente, exponer, al estilo de los “**reality shows**”, las intimidades del mundo privado a la luz pública. Ella descoloca pues los límites entre lo público y lo privado. Por una parte, la televisión permite asistir en privado a lo público; crece la participación sustitutiva, una participación mediada por la imagen y la mirada. Por la otra, el hogar deja de ser un refugio infranqueable frente a la inhospitalidad del mundo externo y llega a ser invadido por la inseguridad de la calle. Esta amenaza motiva los innumerables esfuerzos por regular y/o censurar la programación televisiva; esfuerzos infructuosos a la larga por la permeabilidad tecnológica de las fronteras (televisión por cable o satelital).

#### **La información: interpretación y confianza**

El impacto de los medios de comunicación se relaciona no sólo con el tipo de vínculos que su presencia crea y promueve. Cabe preguntarse también por los efectos del tipo de información transmitida. Habría que evaluar si los medios de comunicación permiten a las personas elaborar códigos interpretativos adecuados para hacer inteligible su realidad social y sus transformaciones, y si, por lo mismo, les permiten estructurar las certezas convenientes para las nuevas condiciones de vida. Lamentablemente, no se dispone de suficientes antecedentes al respecto.

A través de la televisión los chilenos se informan de los acontecimientos mundiales, nacionales y locales. El medio audiovisual contribuye, en efecto, a hacer olvidar la distancia con la realidad y establecer una participación casi directa y visceral en los acontecimientos, sea una catástrofe natural, un evento deportivo, una guerra lejana o los vaivenes de las acciones. Las imágenes de esos acontecimientos, colocadas fuera de sus contextos y lenguajes propios, no tienen sentido por sí mismas. Ellas requieren una interpretación que les dé sentido.

En los orígenes de la televisión chilena, los legisladores comprendieron las amenazas y

oportunidades que se contenían en un mundo de imágenes que propiciaban y legitimaban interpretaciones de la realidad. Quisieron hacer de la televisión un instrumento cultural que fomentara la apertura del horizonte de experiencia de la población. Para ello entregaron a las universidades el control del sistema de televisión. La ley de 1970 atribuye a la gestión universitaria de los canales el objetivo de "definir el conocimiento de los problemas nacionales básicos y procurar la participación de todos los chilenos en las grandes iniciativas encaminadas a resolverlos". El "modelo cultural" de televisión no respondía empero a las exigencias técnicas y financieras del medio, que terminaron por imponer una gestión comercial. De hecho, la publicidad representa el principal soporte financiero de todos los medios de comunicación. En consecuencia, la programación es mediada por criterios económicos no explicitados. Criterios de "rating" o sintonía condicionan la imagen que la gente se hace del mundo, de su país y, por supuesto, de la política. Con ello las prioridades en la creación de las imágenes se ponen al margen de reflexión social crítica.

La masificación y diversificación de los medios de comunicación y la multiplicación de sus ofertas han incrementado enormemente las oportunidades de información y entretenimiento. No obstante, la percepción de los chilenos es ambivalente: se tiene una mayor cantidad de información, pero sin embargo se sienten, en general, desinformados. Por una parte, ellos hacen un amplio uso de los medios de comunicación para informarse. De acuerdo con la encuesta CEP-PNUD de 1997, la población se informa preferentemente por la televisión de los acontecimientos nacionales e internacionales (87% de los entrevistados) y acerca de temas culturales y educativos (70% de los entrevistados) (ver CUADRO 35). En menor medida recurren a la radio, sobre todo para el acontecer político, mientras que los diarios y las revistas representan un medio de información significativo sólo para los entrevistados de nivel socioeconómico alto y medio. Estos conforman un "público sofisticado", en el sentido de que tienen un consumo diversificado y, por lo tanto, cuentan con mayor información para formarse su opinión.

Por otra parte, casi dos tercios de los entrevistados se declararon poco informados o desinformados en relación con hechos que han ocurrido en Chile o el mundo y que pueden afectar su vida de alguna forma. Concordante con el cuadro anterior, la falta de información es resentida principalmente por los entrevistados de nivel socioeconómico bajo (72%) y de zonas rurales (79%). La falta de información es percibida más por las mujeres (69%) que por los hombres. Llama la atención que incluso los entrevistados de nivel socioeconómico alto, que se caracterizan por un alto consumo de medios de comunicación, no se sientan plenamente informados: sólo el 64% de los entrevistados pertenecientes a la elite socioeconómica afirma estar bastante o muy informado (ver CUADRO 36).

**CUADRO 36**  
**Uso de medios de comunicación para informarse**  
(% de quienes los usan)

	<b>Acontecer nacional e internacional</b>	<b>Temas culturales y educativos</b>
Televisión	87 %	70 %
Radio	73 %	47 %
Diarios	44 %	32 %
Revistas	15 %	19 %
Otras personas	50 %	40 %

**Fuente:** Encuesta nacional sobre Seguridad Humana, CEP-PNUD, 1997

**CUADRO 37**  
**¿Cuán informado se siente respecto de los hechos que pueden afectar su vida?**

Muy/bastante informado	34,1 %
Poco informado/desinformado	64,2 %
NS/NC	1,7 %

**Fuente:** Encuesta nacional sobre Seguridad Humana, CEP-PNUD, 1997

Es factible que en esta paradoja estén presentes dos formas nuevas de inseguridad en relación con los medios de comunicación

de masas. Por una parte, la mayor cantidad de datos e imágenes no asegura una mejor información. Esta depende de la capacidad para interpretar los datos. En ausencia de marcos de interpretación compartidos que permitan traducir la inmensa masa diaria de datos fragmentados entregada por los medios de comunicación, ellos aumentan las dificultades de orientación en el mundo de la vida cotidiana y consecuentemente aumentan la incertidumbre reinante. Por otra parte, la tendencia a la diferenciación y especialización de las instituciones sociales hace que se requiera cada vez más una multitud de lenguajes altamente especializados. La mayor cantidad de información sobre aspectos generales del acontecer del mundo no logra compensar la creciente ignorancia sobre el funcionamiento de los sistemas relevantes para la vida diaria. Es probable que la gente esté bien informada sobre el proceso de clonación de una oveja en un país europeo, pero desconozca los procedimientos para obtener los reembolsos de sus gastos médicos por la ISAPRE a la cual pertenece. La falta de una adecuada información acerca del funcionamiento de las instituciones especializadas es una fuente adicional de inseguridad.

A la falta de marcos de interpretación y de información práctica acerca del funcionamiento de las instituciones se agrega la falta de confianza en la información. Mientras que el 87% de los entrevistados de la encuesta CEP-PNUD de 1997 se informan del acontecer nacional e internacional por medio de la televisión, solamente el 49% de ellos tiene confianza en la información que entrega. La desconfianza es todavía

mayor en el caso de diarios y revistas, quizás porque aparecen más abanderados con determinadas posiciones. De todos los medios de comunicación sólo la información de la radio merece cierta confianza; aun así, apenas un 60% de los entrevistados confía en ella. La desconfianza es común a todos los grupos socioeconómicos. Algo más de confianza en los diversos medios de comunicación expresan solamente los entrevistados jóvenes (18-25 años) y de zonas rurales (ver CUADRO 37).

Resulta particularmente sorprendente el escaso nivel de confianza en la información transmitida en las relaciones cara a cara. Era de esperar que, después de la pérdida de credibilidad que afectó a muchos medios de comunicación masiva durante el gobierno militar, fuesen precisamente las conversaciones con otras personas, quizás conocidas y, en todo caso, sometidas a un escrutinio visual de credibilidad, las que ofrecieran la información más fiable. La relación personal, por el contrario, es la forma de comunicación peor evaluada. Dentro de un cuadro de desconfianza generalizada, la información entregada por radio, televisión e incluso diarios goza de mayor credibilidad que la conversación cara a cara. Solamente los entrevistados de zonas rurales (36%) y de nivel socioeconómico alto (47%) expresan cierta confianza en la información entregada por otra persona.

### La comunicación, la información y la Seguridad Humana

Los medios de comunicación masiva, particularmente la televisión, representan hoy en día los principales medios de información y entretención. Ellos son poderosos estímulos de expresión emocional y afectiva y, en definitiva, un mecanismo sobresaliente de integración cultural. No obstante el papel crucial que desempeñan en la vida cotidiana de los chilenos, su contribución a la Seguridad Humana es ambivalente. Cuando la gente entrevistada acusa una carencia de información y una falta de confianza en la información recibida, podemos concluir que ella se siente insuficientemente habilitada para manejar las oportunidades y los riesgos que plantea el actual proceso social. El sentimiento de inseguridad no proviene de

CUADRO 37  
Confianza en la información entregada por los medios de comunicación

	Absoluta/ bastante	Ninguna/ poca	No sabe/ no responde
Televisión	49 %	49 %	2 %
Diarios	36 %	59 %	6 %
Revistas	24 %	66 %	10 %
Radio	60 %	38 %	2 %
Otras personas	28 %	69 %	3 %

Fuente: Encuesta nacional sobre Seguridad Humana, CEP-PNUD, 1997



una falta de acceso a los medios de comunicación; de hecho, existe una amplia cobertura y una variada oferta. La inseguridad parece tener que ver con el tipo de comunicación que prevalece en la sociedad chilena.

### **La cultura de la imagen y del dato**

La preeminencia de la televisión ha dado lugar a una "cultura de la imagen y del dato" que, siendo una tendencia global, tiene aquí rasgos específicos. Ella fomenta la inseguridad por varias razones.

En primer lugar, modifica el lenguaje en uso; al lenguaje verbal tradicional se yuxtapone y sobrepone un nuevo lenguaje visual y fragmentario. En tanto que todas las personas acceden a la producción y reproducción del primero, la producción del lenguaje visual está monopolizada. Todos consumen imágenes, pero pocos las producen y distribuyen, así como pocos son los que pueden contribuir a sus interpretaciones predominantes. Es decir, la cultura de la imagen ordena la realidad de tal manera que, por los medios tecnológicos que supone, ésta queda menos abierta a la intervención pública que lo que permite el lenguaje oral e incluso el escrito.

Como se señalara anteriormente, el actual proceso de retracción de la sociabilidad y la diferenciación de los sistemas e instituciones sociales en Chile dificulta la elaboración de códigos compartidos. La erosión o pérdida de las claves habituales de interpretación deviene tanto más amenazante cuanto más abrumadora se presenta la realidad como efecto de la expansión y descontextualización de la información.

### **La comunicación y el espacio público**

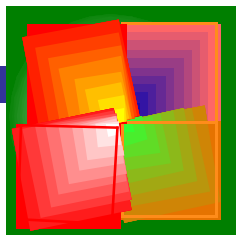
La radical ampliación de lo real modifica el espacio de lo público. El horizonte de lo real se extiende de modo tal que escapa a lo público. En un proceso de globalización lo que es visible, real y hace parte de la vida de

todos desborda los límites de la acción colectiva. Entonces lo público ya no es tanto el espacio del ciudadano cuanto el del espectador que contempla la realidad. La inseguridad proviene precisamente de participar de una realidad sobre la cual no se incide.

La reducción de lo público al público de espectadores es también una reducción de la acción al consumo. El consumo de medios audiovisuales parece marcar la pauta de un nuevo tipo de participación. La comunicación por medio de la televisión promueve una participación pasiva y aislada, pasiva en cuanto el espectador no establece una relación interactiva. Pasea por los canales, pero no puede responder a los estímulos; a lo más, decide negativamente (por medio del "zapping") lo que no desea. La navegación por el ciberespacio podría favorecer una mayor interacción horizontal en el futuro. Por ahora, sin embargo, prevalece una participación aislada a través de una mirada individual. Aun cuando la televisión se vea mayoritariamente en familia, ello no implica necesariamente una conversación en que se intercambien opiniones acerca de lo visto.

Posiblemente este tipo de participación, aprendida mediante el consumo televisivo, influya sobre una concepción "consumista" de la participación política como una selección de los productos ofrecidos. Es decir, la gente aprendería un hábito, el "zapping", que luego aplicaría a toda relación social. Se trata de selecciones tentativas y momentáneas que se modifican más por criterios de hastío que por la persecución de fines. La relación entre el elector y lo elegido sería de exterioridad sin compromiso, su lenguaje, el de los "votos de castigo".

De ser así, es plausible pensar que las personas comiencen a buscar seguridad ya no en la capacidad de incidir sobre la realidad, sino en su capacidad de desvincularse de ella. Se trataría de una corrosiva "seguridad por desconexión".



## **CAPITULO 7**

# **La protección frente a las amenazas: salud y previsión**

## LA PROTECCION FRENTE A LAS AMENAZAS: SALUD Y PREVISION

### INTRODUCCION

En la definición del concepto de Seguridad Humana se introdujo la distinción entre Seguridad Humana de habilitación y de realización. Se entiende por la primera la provisión social de los estándares vitales mínimos. En este capítulo se presentará la situación de Seguridad Humana en la salud y la previsión social para la vejez, la invalidez y la supervivencia.

Se trata de entregar al lector una síntesis de estudios monográficos realizados especialmente para este Informe por diversos consultores. En cada descripción de los distintos sistemas funcionales (salud, previsión) se trata de observar los logros alcanzados en el proceso de modernización de dichos sistemas, los problemas objetivos que presenta para la seguridad de las personas y la percepción de la gente sobre las seguridades que ellos proporcionan.

Los mecanismos de seguridad de habilitación que se analizarán son los que afectan situaciones que con certeza sucederán. Para los efectos de este trabajo vamos a usar la palabra "previsión" para definir los mecanismos de seguridad habilitadores que garantizan a las personas que podrán enfrentar a todo evento las circunstancias de enfermedad, vejez, invalidez y supervivencia. Esta seguridad implica también que contarán con los medios y la atención debida en el momento de su ocurrencia.

#### 1. LA SEGURIDAD EN SALUD

*"Entendemos que una materia tan importante para la vida cotidiana de las familias, como lo es la salud, la participación es un elemento de especial importancia. Por ello se ampliarán las instancias de participación social (...)"*

**S.E. Don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Presidente de la República, en el inicio de la Legislatura Ordinaria del Congreso Nacional, Valparaíso, 21 de mayo de 1996.**

La salud es un bien privado altamente valorado en cuanto decide sobre la "vida o muerte" de la persona. Las enfermedades son fenómenos contingentes que los individuos difícilmente pueden anticipar.

La larga historia de la ciencia médica da cuenta de los intentos por prever y curar enfermedades y, en el límite de ello, de salvar la vida. Si bien la salud se vincula directamente con la vida de cada ser humano en particular, hace ya mucho tiempo que las experiencias de epidemias enseñaron al hombre la dimensión social de la salud. En tal sentido, la salud constituye un ámbito de riesgos que afectan al conjunto de la sociedad y sobre el cual ésta puede y debe actuar. Al conformar la salud un bien público, es un ámbito regulado tanto por normas sociales como también de orden jurídico.

Desde el punto de vista histórico, a comienzos de siglo, la salud deviene en una cuestión social de carácter prioritario, de modo que la sociedad institucionaliza el derecho a la salud como principio constitucional y asigna al Estado la obligación de velar por ella.

En nuestro país, el auge de la medicina social se manifiesta en uno de sus puntos más importantes en la creación del Servicio Nacional de Salud (SNS) en el año 1952. El SNS combina la prestación de servicios médicos y hospitalarios con la representación de la salud como derecho ciudadano y la responsabilidad social del Estado al respecto. Esta experiencia marca un hito en el imaginario colectivo que esta presente hasta el día de hoy.

#### Los cambios institucionales

A raíz de los cambios institucionales de fines de los años 70 y de manera paralela a la reforma del sistema previsional, en el año 1979 tiene lugar una reforma del sistema de salud que elimina al Servicio Nacional de Salud, SNS. En el año 1981 se crean las Instituciones de Salud Previsional, ISAPRES, instituciones de seguros en el ámbito de la salud.

Estas entidades funcionan en definitiva como aseguradoras privadas de salud que captan cotización de un seguro de salud de

los afiliados de conformidad con planes de prestación pactados con ellos. Las personas con ingresos estables están obligadas a cotizar el 7% de sus ingresos para financiar el sistema de salud de su preferencia.

Desde comienzos de los 80, operan en Chile dos sistemas de salud, el sistema público y el sistema privado encabezado por las ISAPRES.

El sector público realiza las funciones de asegurador y de proveedor de servicios. En el sector privado prevalece cierta separación entre ISAPRES y servicios hospitalarios.

El sector público ha hecho hincapié en la modernización y descentralización del sistema.

El sector privado responde a las demandas de opción individual, libre competencia y control personal sobre el contrato y las prestaciones.

El acceso al sector público está, en principio, abierto a todos y no puede excluir por enfermedad o ingreso. En cambio, el sector privado plantea dos restricciones: suele excluir el tratamiento de ciertas enfermedades preexistentes y en los hechos excluir también a las personas de mayor edad y de menos ingresos. La Isapre tiene la facultad para que al cumplimiento de cada anualidad pueda adecuar el precio del plan contratado. Hay que recordar que se trata de

“contratos de adhesión”, es decir, las personas deben aceptar o dejar la propuesta de la Isapre.

### Tendencias generales de la salud en Chile

La tendencia de los principales indicadores globales de salud muestra que en los últimos 35 años se ha producido un marcado mejoramiento de estos a nivel de la salud de la sociedad considerada en general. No sólo la mortalidad general por cada mil habitantes ha disminuido a menos de la mitad, sino que también la mortalidad infantil ha caído de manera acentuada, llegando en 1994 a situarse en torno a 11 por cada mil nacidos, y la esperanza de vida de la población ha aumentado de 56 años en 1960 a 74,4 en 1994. (Ver CUADRO 38).

No obstante, cabe complementar la interpretación de los indicadores señalados con otros antecedentes relativos a las amenazas a la salud. De acuerdo con las encuestas CASEN, el número de enfermedades ha permanecido relativamente estable entre 1990 y 1994, en relación con la proporción de personas que tuvieron alguna enfermedad en los tres meses previos a la encuesta. En este punto resulta sin duda más relevante destacar el aspecto cualitativo del cambio en el tipo de amenazas. Al respecto, algunos expertos piensan que Chile está en un período de transición epidemiológica, en el sentido de que algunas enfermedades disminuyen su frecuencia de aparición, y emergen otras nuevas. Así, desde 1960 a la fecha las probabilidades de enfermar o morir de enfermedades respiratorias, perinatales, digestivas o infecciosas han disminuido.

Esta situación puede ser resultado del desarrollo económico que ha experimentado el país, lo que ha posibilitado combatir con relativo éxito algunas enfermedades (tifoidea, diarrea) vinculadas a situaciones de pobreza. A diferencia de este tipo de enfermedades, han aumentado las posibilidades de sufrir enfermedades del aparato circulatorio, tumores, etc. Algunas de estas amenazas como las enfermedades cardiovasculares e incluso los riesgos de sufrir

**CUADRO 38**  
**Indicadores de Nivel de Salud de la población Chilena**

	1960	1970	1980	1990	1994
Mortalidad General (por 1000/hab.)	12,3	8,9	6,6	6,0	5,4
Mortalidad Infantil (por 1000 nacidos)	120,3	79,0	32,0	16,0	12,4
Expectativa de Vida (Años)	56,0	63,6	67,4	72,7	74,4
Tasa Global de Fecundidad	5,28	3,63	2,66	2,54	2,44

**Fuente:** Aguirre y Contreras, 1997, sobre datos de Minsalud e INE

accidentes de tránsito, se encuentran asociadas a los nuevos estilos de vida propiciados por el acelerado proceso de modernización.

Los estilos de vida actuales afectan a la gente a través de nuevas patologías, como por ejemplo, el deterioro de la salud mental. Lo anterior comienza a ser observado como un hecho importante por el Ministerio de Salud, que a través de diversos estudios ha detectado en el último tiempo un alto consumo de sicofármacos. Acorde con estimaciones ministeriales, entre el 31 % y el 51 % de las personas que acuden a los consultorios presentan síntomas psicológicos, y predominan la sintomatología ansiosa, depresiva, y el abuso de tranquilizantes.

Estos cambios en la modalidad de dolencias debieran constituir un antecedente de primer orden en relación con los nuevos desafíos que enfrenta el sistema de salud para abordar las amenazas del entorno.

Por otra parte en la década de los 90, el tema de la salud se ha manifestado como uno de los principales problemas derivados de lo que se ha considerado la deuda social y, en tal sentido, se ha erigido en una de las prioridades de la agenda gubernamental. Entre 1990 y 1996 el gasto social en salud ha crecido como porcentaje del PIB, pasando de un 2,02 % a un 2,81 %. Esta variación ha significado más que la duplicación del presupuesto destinado a la salud pública. (Ver CUADRO 39)

**CUADRO 39**  
**Gasto público en salud 1989-1996**

Año	Gastos en MM\$ de 1995	Población total (miles)	Población beneficiaria	Gastos per cápita Población beneficiaria Gasto (\$)	Indice (1989=100)	Como porcent. del PIB
1989	363.413	12.961	9.844	36.917	100	-
1990	362.273	13.173	9.729	37.236	101	2,02
1991	412.472	13.385	9.414	43.815	119	2,20
1992	492.839	13.599	8.153	53.844	146	2,42
1993	551.949	13.813	8.913	61.926	168	2,71
1994	598.097	14.026	8.687	68.850	186	2,83
1995	647.263	14.237	8.441	76.681	208	2,76
1996	743.465	14.622	8.799	84.497	208	2,81

**Fuente:** Fondo Nacional de Salud (FONASA), 1997

También se han realizado ingentes esfuerzos en cuanto a mejorar la productividad del sistema público de salud. En consideración a los antecedentes aportados por la CASEN, la gratuidad en la entrega de medicamentos en el sistema de salud público se elevó de un 38,6 % a un 53,6 % entre 1990 y 1996. Según dicha encuesta, del total de atenciones prestadas en 1996, el 68 % de las consultas y el 71 % de los días de hospitalización fueron provistos por el sistema público. Las ISAPRES por su parte ofrecieron el 38 % de las atenciones dentales

y el 34 % de las cirugías. A esto hay que agregar medidas focalizadas de protección como el Programa Nacional de Alimentación Complementaria y el Programa Papanicolau.

A lo anterior se suma el acento puesto por el gobierno en programas de acción prioritarios para los próximos años, tales como el programa de mejoramiento de la atención primaria, el de la atención hospitalaria, y el de oportunidad y calidad en la atención.

### Cobertura de los sistemas de salud

La fuerte presencia del Estado en la salud se justifica, entre otras razones, por el alto porcentaje de población del país que aún continúa siendo beneficiaria del sistema público de salud en sus diversas modalidades. En el año 1996 este sistema contenía al 64,47% de la población nacional. El sistema privado, si bien ha experimentado un incremento notable desde la entrada en vigencia de las ISAPRES, cubre en 1996 sólo al 26,44%. El restante 9,09% corresponde a la categorías “otros”. En tal sentido, cabe destacar que en términos de afiliación institucional, los porcentajes de cobertura de los sistemas de salud han tendido a estabilizarse a mediados de los años 90, en las cifras anteriormente comentadas. (Ver CUADRO 40).

En términos de afiliación institucional la pertenencia al sector público de salud es mayoritaria, a pesar de haber disminuido cerca del 10% entre 1990 y 1996 en beneficio de las ISAPRES. Sin embargo, el acceso a uno u otro sistema está desigualmente establecido. Pudiendo costear una

mejor cobertura de los planes de salud, los grupos de mayores ingresos se atienden mayoritariamente en el sector privado. Este logra ofrecer una mejor calidad técnica en el marco de la entrega de un mejor servicio (confort hospitalario, tiempo de espera). Por el contrario, casi la totalidad de los grupos de menores ingresos son atendidos por el sector público.

**De acuerdo con la encuesta CASEN 96, la cobertura del sistema público alcanza al 84% del quintil más pobre de los hogares y sólo un 25% del quintil de mayores ingresos.** A la inversa, en el quintil más pobre la cobertura de las ISAPRES es de 6%, mientras que en el quintil de mayores ingresos cubre al 56% (ver CUADRO 41).

La importancia del sector público se manifiesta, por otra parte, en los amplios grados de cobertura de aquellos grupos de mayor edad. Si bien de acuerdo con la encuestas CASEN el porcentaje total de cobertura del sistema público ha disminuido en todos los grupos de edad, en el grupo de 60 años y más no sólo no ha disminuido, sino que se ha incrementado, pasando del

CUADRO 40  
Población total del país y población beneficiaria según sistema de adscripción, 1982-1996 (Cotizantes más cargas)

AÑOS	Población total (INE)	Población beneficiaria Ley 18.469	Población beneficiaria ISAPRES			Otros
			Abiertas	Cerradas	Total	
1982	100	85,00	1,00	0,33	1,33	13,67
1983	100	84,42	1,33	0,62	1,95	13,63
1984	100	83,43	2,34	0,72	3,06	13,51
1985	100	81,99	3,51	0,98	4,49	13,52
1986	100	79,03	6,30	1,17	7,47	13,50
1987	100	78,67	8,39	1,21	9,60	11,73
1988	100	77,61	10,03	1,33	11,36	11,03
1989	100	75,95	12,02	1,52	13,54	10,51
1990	100	73,85	14,42	1,57	15,99	10,16
1991	100	71,16	17,57	1,59	19,16	9,68
1992	100	67,50	20,54	1,51	22,05	10,45
1993	100	64,82	23,38	1,46	24,84	10,34
1994	100	63,26	24,80	1,35	26,15	10,59
1995	100	65,07	25,18	1,30	26,48	8,45
1996	100	64,47	25,15	1,28	26,43	9,10

Fuente: Ministerio de Salud, 1997



75,8 % al 76,8 %. Lo propio acontece para el sistema de las ISAPRES, pues mientras los porcentajes de cobertura de los otros grupos de edad se sitúan entre un 21,1% y un 29,0%, para el grupo de edad de 60 años y más la cobertura se sitúa sólo en un 8,8%.

Esta situación puede estar evidenciando una fuente de discriminación del acceso a la salud privada por quienes más la requieren, dadas sus características epidemiológicas (ver CUADRO 42 ).

CUADRO 41

**Distribución de la población por sistema previsional de salud según quintil de ingreso \* 1990-1996 (Porcentaje)**

Quintil de Ingreso	Año	Sistema previsional de Salud			TOTAL
		Público	ISAPRE	Part. Y otros **	
I	1990	85,0	2,8	12,2	100,0
	1996	84,3	5,6	10,0	100,0
II	1990	78,6	6,5	14,9	100,0
	1996	71,3	14,3	14,4	100,0
III	1990	69,6	11,3	19,1	100,0
	1996	60,4	22,7	16,9	100,0
IV	1990	57,6	21,6	20,9	100,0
	1996	44,8	34,9	20,3	100,0
V	1990	36,8	41,2	22,0	100,0
	1996	25,3	55,9	18,8	100,0
TOTAL	1990	67,6	15,1	17,3	100,0
	1996	59,6	24,7	15,7	100,0

\* Excluye el servidor doméstico puertas adentro y su núcleo familiar

\*\* Considera particulares sin previsión, sistemas previsionales de Fuerzas Armadas y otros sistemas

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN, 1990 y 1996

CUADRO 42

**Distribución de la población por tramo de edad según sistema previsional de salud 1990-1996 (Porcentajes)**

TRAMO DE EDAD	Público		ISAPRE		Particular y otros	
	1990	1996	1990	1996	1990	1996
0 a 11 meses	74,5	64,8	14,2	27,1	11,3	9,1
1 a 5 años	71,0	62,1	16,3	27,2	12,6	10,7
6 a 14 años	70,0	62,3	15,0	24,7	15,0	13,1
15 a 19 años	67,4	59,4	13,8	22,0	18,8	18,6
20 a 29 años	64,0	51,5	16,1	29,0	19,8	19,6
30 a 49 años	64,0	54,8	18,9	28,7	17,0	16,5
50 a 59 años	67,3	62,0	12,2	21,1	20,5	16,9
60 y más años	75,8	76,8	5,1	8,8	19,1	14,3
TOTAL	67,7	59,7	15,0	24,6	17,3	15,6

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1990 y 1996.

Al observar con mayor detención los niveles de cobertura en el siguiente cuadro para el año 1996 se muestra que tanto la edad como el sexo constituyen elementos que dan lugar a la discriminación frente al tema de la cobertura. Mientras el sistema público posee porcentajes notablemente homogéneos de cobertura por cada grupo de edad y por sexo, el sistema de las ISAPRES muestra grados de cobertura muy disímiles a nivel de los grupos de edad, en desmedro de las personas mayores de 55 años. En cuanto al sexo, se evidencia que los porcentajes de cobertura de los hombres entre 20 y 34 años tienden a ser mayores que los de las mujeres (CUADRO 43).

Por otra parte, pareciera que la variable sexo es un aspecto que constituye una fuente de discriminación a la hora de pactar las condiciones de afiliación. Aquellos programas de salud que las ISAPRES ofertan a grupos de mujeres en edad fértil son considerablemente más caros que los que se ofertan a

hombres de la misma edad. La condición de potencial embarazo constituye un "riesgo" en términos de costos, frente a los cuales las ISAPRES reaccionan a través de una diferenciación en los planes.

Por último, el cuadro de cobertura tiende a mostrar que las personas que no cubre el sistema público, y muy fundamentalmente que no cubre el sistema privado, son traspasadas al rubro "otros". En este suelen incorporarse categorías tan disímiles como sistemas relativos a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, los servicios médicos de las universidades, los seguros privados bajo otras modalidades y aquellos no considerados en las categorías anteriores. (Ver CUADRO 43).

Cabe hacer notar en este punto que, de acuerdo con estimaciones del Ministerio de Salud, en los últimos 3 años, mientras la cobertura del sistema de salud público y privado se ha estabilizado, la categoría

**CUADRO 43**  
**Cobertura de la población beneficiaria del país por sistema de salud, sexo y grupos de edad 1996 (Porcentaje)**

EDAD	MUJERES			HOMBRES		
	SNSS	ISAPRE	Otros	SNSS	ISAPRE	Otros
10-14	61,47	24,68	13,85	59,45	24,45	16,01
15-19	61,42	22,70	15,88	59,51	23,71	16,78
20-24	60,97	27,97	11,06	59,25	33,85	6,09
25-29	60,79	32,12	7,09	59,11	35,51	5,38
30-34	60,74	32,64	6,62	59,07	35,05	5,88
35-39	60,63	30,94	8,43	58,99	31,66	9,35
40-44	60,68	28,89	10,43	59,00	28,46	12,54
45-49	60,72	26,59	12,69	59,10	27,06	13,84
50-54	60,73	23,79	15,48	59,18	25,21	15,61
55-59	60,87	19,04	20,09	59,36	21,61	19,03
60-64	61,01	12,64	26,35	59,61	15,67	24,72
65-69	60,97	9,03	30,00	59,73	10,79	29,48
70-74	61,12	6,01	32,87	59,93	6,90	33,17
75-79	61,06	4,61	34,33	60,02	4,61	35,39
80 y más	60,90	6,56	32,54	60,13	6,96	32,41

Nota: a) Los datos de cobertura netos por grupos de edad fueron proporcionados por el Depto. de Estudios del Ministerio de Salud.

b) Los porcentajes fueron derivados a partir de estos y la población nacional por sexo y grupos de edad, estimada por el INE-CELADE a 1996

**Fuente:** Ministerio de Salud, INE-CELADE, 1996

“otros” ha seguido creciendo en términos netos de manera paulatina. (MINSAL, 1997)

Se puede observar en el CUADRO 43 el creciente aumento de los mayores de 55 clasificados bajo la categoría de otros. Paralelamente, los mismos grupos de edad disminuyen su afiliación al sistema de ISAPRES.

La encuesta CASEN 1996 entrega resultados desagregados del grupo que el Ministerio de Salud denomina “otros”. Según esta fuente la cobertura de salud de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad (DIPRECA Y CAPREDENA), alcanza al 3% de la población. Los afiliados a “otros sistemas” sólo constituyen un 0,5%, mientras que los “particulares” alcanzan a un 11% de la población total del país. **En este caso habría 1.565.000 personas sin cobertura de seguros de salud, y pareciera afectar más a los mayores de 55 años.** Esta falta de cobertura podría ser mayor si se considera que entre aquellos clasificados por la CASEN como “no tienen/indigentes”, sólo algunos de ellos disponen de la tarjeta de indigencia que les permite atención médica gratuita en el sistema público. En trabajos posteriores se deberá profundizar en las características propias de este grupo. (Ver CUADRO 44)

### Percepciones de la población de la salud en general

La seguridad en salud puede ser considerada como el producto de la compleja interrelación de tres elementos: las amenazas objetivas provenientes del entorno epidemiológico y/o de problemas congénitos, las respuestas del sistema de salud (público y privado) y la percepción de las personas.

La seguridad en salud en cuanto capacidad de disminuir los riesgos de contraer una enfermedad o de reestablecer su propio equilibrio o, al menos, aminorar los daños provocados por ella, es una preocupación presente y permanente en la población, particularmente en la de menores recursos. De acuerdo con estudios realizados por el CEP (tanto en diciembre de 1996 como en julio de 1997), la salud ocupa el tercer lugar de importancia entre los problemas más preocupantes, luego de la pobreza y la delincuencia. Ello no debe sorprendernos si consideramos las proyecciones que a nivel de estudios sobre morbilidad han realizado Medina y Kaempffer. En ellos se estima que en un momento cualquiera, el 25 % de las familias de Santiago tienen algún miembro que padece de alguna enfermedad aguda, y que el 40% tendría un familiar con enfermedad crónica (Medina y Kaempffer, 1979, 1983 y 1990).

En el campo de la salud, es particularmente relevante la opinión de las personas acerca de las amenazas que existen en el llamado entorno epidemiológico como sobre los mecanismos de protección. Sin embargo, sólo recientemente se han considerado de manera sistemática las percepciones y expectativas de los beneficiarios. Las encuestas del Centro de Estudios Públicos de los años 1993 y 1994 indican que la mayoría de la población posee una opinión negativa frente a los servicios de salud disponibles. Igualmente lo es con respecto al mejoramiento de estos. El grado de satisfacción con el sistema de salud en general, según la misma encuesta, se estima de regular a malo, con un mayor grado de insatisfacción hacia el sistema público de salud (CEP, 1994).

CUADRO 44  
Distribución de la población según sistema previsional de salud, 1996 (Porcentajes)

Sistema de salud	Porcentaje
No tiene/Indigentes (Grupo A)	24,1
Sistema Público Grupo B	13,5
Sistema Público Grupo C	8,8
Sistema Público Grupo D	10,1
Sistema Público no sabe G	3,2
FF.AA.	3,1
ISAPRE	24,6
Particular	11,0
Otro sistema	0,5
No sabe	1,0

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN, 1996

La falta de equipamiento, el deterioro de la infraestructura, las bajas remuneraciones a los funcionarios y la poca disponibilidad de medicamentos eran los problemas que la gente percibía como más urgente en torno al sector público.

La encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD 1997, revela que la percepción de la salud no ha mejorado en opinión de la gente. La mayoría de los entrevistados evalúa negativamente cada uno de los aspectos planteados. Estos tienen que ver, como se desprende del CUADRO 45, con dimensiones de seguridad. En su mayoría, los entrevistados no confían en recibir una atención oportuna. Especialmente sugerente es esta percepción en

aquellos casos en que se los confronta con la posibilidad de necesitar de una atención médica producto de una enfermedad de carácter grave. En este caso, el 68,1% considera negativamente la posibilidad de una atención oportuna. En la situación hipotética de las enfermedades menores, más del 60% de los entrevistados no tiene confianza en recibir una atención oportuna.

La gente considera, además, en un 66,2% y en un 79,5% que no tiene confianza en ser capaz de pagar los costos de atención en caso de sufrir una enfermedad menor y una grave, respectivamente. Las respuestas de los entrevistados del mundo rural que manifiestan desconfianza es aún mucho mayor: 87% (ver CUADRO 45).

CUADRO 45

**Nivel de confianza de las personas respecto de la atención de salud, según gravedad de la enfermedad y nivel socioeconómico (porcentaje)**

Nivel de confianza	Absoluta/ Bastante confianza						Poca/ Ninguna confianza					
	Menor			Grave			Menor			Grave		
Gravedad de la enfermedad	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo
Nivel socioeconómico												
Confianza en recibir una atención OPORTUNA	<b>87,8</b>	48,7	29,2	<b>74,3</b>	39,4	22,4	9,9	<b>50,0</b>	<b>69,5</b>	22,8	<b>58,2</b>	<b>76,0</b>
Confianza en recibir una atención de BUENA CALIDAD	<b>86,0</b>	<b>56,0</b>	34,5	<b>81,5</b>	46,5	27,1	11,8	42,5	<b>62,8</b>	15,6	<b>50,5</b>	<b>69,7</b>
Confianza en pagar los COSTOS DE LA ATENCION <sup>(1)</sup>	<b>85,9</b>	47,1	20,0	<b>68,9</b>	24,0	11,3	14,0	<b>50,3</b>	<b>78,1</b>	28,8	<b>71,3</b>	<b>86,6</b>

(1) Referido a los costos no cubiertos por el sistema de salud

**Fuente:** Encuesta nacional sobre Seguridad Humana, CEP-PNUD, 1997

Estos resultados parecen evidenciar una alta inseguridad y desconfianza de la gente frente a la posibilidad de tener la atención debida y los recursos en caso de enfrentar una enfermedad en su vida cotidiana.

A partir de una serie de estudios relativos a la salud en los últimos años, el Ministerio del ramo ha analizado y sistematizado la percepción que tiene la gente del sistema de salud, esto es, FONASA e ISAPRES. Las conclusiones al respecto tienen que ver con lo siguiente:

a) La población tiene la imagen de un sistema de salud muy diferenciado. Respecto de la ISAPRES se acentúa el carácter comercial y en FONASA la insuficiencia de recursos.

b) Hay una insatisfacción generalizada con el sistema de salud. En cada ámbito (privado y público) se reconocen problemáticas distintas, pero hay una en común: la falta de cobertura.

c) Las ISAPRES resultan mejor evaluadas

(entre regular y bien) por sus propios afiliados.

Ello puede explicarse porque aparecen como instituciones más protectoras y con una mejor calidad de los servicios. Las deficiencias que se perciben son el alto costo y la falta de cobertura en determinadas situaciones.

d) FONASA aparece comparativamente como un sistema con menor cobertura y con una deficiente calidad de atención.

e) Los sectores de más altos ingresos y los afiliados a ISAPRES se sienten más protegidos. La posibilidad de cotizar mejores planes de salud se relaciona con el nivel de ingresos, lo que podría explicar la situación anterior. (Ministerio de Salud, 1997)

**Si bien los temas ambientales usualmente no forman parte directa de los temas de salud, la gente ha tomado cada vez más conciencia de las amenazas provenientes del deterioro del medio ambiente a partir de sus efectos observables en salud (ver CUADRO 46).**

### La Seguridad Humana y el medio ambiente

La sustentabilidad del medio ambiente y la calidad del entorno que habitan las personas constituye una dimensión de creciente importancia en la consecución de la Seguridad Humana.

Chile es un país que presenta problemas ambientales en todas sus regiones. El mayor número de ellos se da en el ámbito del espacio urbano. Le siguen en importancia fenómenos directamente asociados a la contaminación y al deterioro de los recursos naturales. La mayoría de los 1.294 problemas ambientales detectados en el país en 1994 tenían que ver con el daño a los recursos naturales y ambientales, lo que debe asociarse al modelo de desarrollo imperante (Espinoza, Gross y Hajek, 1994). En general, las regiones más afectadas por este tipo de problemas son la Región Metropolitana, la Región de Valparaíso, la Región de Atacama, la Región de Tarapacá, la Región de Coquimbo, la Región de Antofagasta y la Región del Bío-Bío.

Los gobiernos democráticos han dado muestras de la preocupación por el cuidado del medioambiente. En 1990 se crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). En 1994 se publica la Ley de Bases del Medio Ambiente. En el plano operacional la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente entrega a la autoridad instrumentos especiales para generar iniciativas en materia de gestión ambiental.

A pesar de ser un tema reciente, la población ha comenzado a tomar conciencia de los efectos nocivos que tiene para su seguridad un medio ambiente deteriorado. En base de la encuesta nacional CEP-PNUD 1997, resulta interesante destacar que más del 55 % de las personas manifiestan sentir mucho temor frente a la posibilidad de sufrir alguna

enfermedad, producto de problemas ambientales como la contaminación del aire y el agua, ruidos, capa de ozono, entre otros.

El CUADRO 46 muestra que ese porcentaje no es igual para los habitantes de las distintas zonas del país. Los habitantes de la zona norte manifiestan mayores grados de temor que los habitantes del centro, y éstos más que los de la zona sur. Del mismo modo, tampoco es igual para las mujeres o para los hombres. Las primeras manifiestan en un 63,1% bastante o gran temor de sufrir enfermedades producto del deterioro ambiental. Ese porcentaje baja al 47,0 % en el caso de los hombres.

**CUADRO 46**  
**Temor de las personas a sufrir enfermedades producto de problemas ambientales, según zona de residencia**

TEMOR ZONA	GRUPO	
	Mucho temor	Poco/ningún temor
NORTE	69,3 %	30,1 %
CENTRO	56,9 %	42,2 %
SUR	48,2 %	50,3 %
PROMEDIO PONDERADO	55,4 %	43,5 %

*Fuente:* Encuesta nacional sobre Seguridad Humana, CEP-PNUD, 1997

En el ámbito de las políticas públicas, los grandes desafíos de la agenda ambiental en Chile tienen que ver con el reforzamiento institucional que permita hacer aplicables las normas existentes. También el afianzamiento de mecanismos de participación ciudadana en la creación de nuevas normas debiera ser un tema relevante. En el plano técnico, los más importantes esfuerzos deben orientarse a poner al día los estudios de uso sustentable de los recursos ambientales y a la sistematización y continuidad de la información para la toma de decisiones. Parece también importante avanzar en la normalización de las metodologías utilizadas para la evaluación de los impactos ambientales. La perspectiva de la Seguridad Humana sugiere que la complementariedad entre intervención del entorno y calidad sustentable de la vida de las personas debiera ocupar un lugar preponderante en los parámetros normativos que guían esas evaluaciones.

En cualquier caso, las medidas de política ambiental tendrán escaso impacto si no van acompañadas por una profunda reflexión de todos los actores en busca de un marco común de orientación práctica para implementar una política ambiental nacional. Las leyes del medio ambiente serán eficaces sólo si están sustentadas en una cultura colectiva de respeto al medio ambiente.



## Los desafíos del sistema de salud

¿Por qué las personas se sienten inseguras frente a los riesgos de la salud? Los resultados de los estudios y diversas encuestas permiten esbozar una primera respuesta: la inseguridad varía según el nivel socio-económico. **La diferencia en los ingresos reflejaría las diferentes percepciones de seguridad.** Es decir, el problema de la salud se visualiza en términos económicos.

Otra razón de la inseguridad de las personas sería la incomunicación entre la población y el sistema de salud. Un primer desajuste se encontraría en que la gente entiende por problemas de salud aquellos aspectos relacionados con la atención, como la falta de acceso, los malos tratos, la mala calidad de los servicios, la demora en la atención, y la entrega de medicamentos. Es decir, todos aspectos relativos a los servicios o unidades que deben otorgar prestaciones directas al público.

Un segundo desajuste entre la oportunidad de mejorar la salud y el sistema, según la apreciación de la gente, se encontraría en aquellos problemas no abordados adecuadamente por el sistema: cáncer, drogas, calidad del ambiente, violencia, problemas propios de la tercera edad, entre otros (Aguirre y Contreras 1997, Ferreccio 1996).

En relación con los problemas de salud existe cierta asincronía entre las prioridades de las personas y la incidencia objetiva de las enfermedades. Para la gente las amenazas más relevantes son las enfermedades mortales (cáncer, enfermedades vasculares), las enfermedades de los niños, las enfermedades invalidantes en el adulto, las epidemias y los problemas de salud mental. Esta lista subjetiva de amenazas concuerda en todo menos con los casos de las enfermedades infantiles y las epidemias, cuyos riesgos han disminuido desde el punto de vista objetivo.

Lo anterior nos remite a un segundo fenómeno: la asintonía entre la oferta y la demanda, pues las personas demandan una mayor atención a las enfermedades crónicas o graves y a los problemas de salud mental de lo que el sistema de salud en general

ofrece en términos de oportunidad, calidad y costo.

Lo más preocupante es que la fuente de seguridad se define principalmente en las posibilidades monetarias de poder hacer frente a los gastos que pudiera demandar una enfermedad grave. Salvo los sectores de ingresos altos, el ciudadano común percibe una constante tensión entre las consecuencias de la materialización de las amenazas y sus posibilidades de responder a lo que ellas demanden.

## 2. LA SEGURIDAD PREVISIONAL

Buena parte de las preocupaciones de la gente por el futuro se resume en la pregunta acerca de las condiciones de vida una vez que termina la vida laboral. En el horizonte temporal aparecen siempre (con mayor o menor fuerza según la edad) los riesgos de vejez, invalidez y fallecimiento a que está expuesta toda persona. Como se ha afirmado, estos son riesgos que con certeza van a suceder. Tales riesgos representan, de modo similar a las amenazas para la salud, un futuro cierto, pero simultáneamente indeterminado e ineludible.

La previsión de ese futuro no anticipable configura pues otro ámbito de la Seguridad Humana. La seguridad previsional abarca primordialmente los mecanismos que permiten sustituir la pérdida de ingresos laborales en tales casos. Sin embargo, por relevante que sea, la previsión no se reduce al aspecto económico. En su dimensión simbólica, ella expresa una tradición consagrada: el respeto debido a los ancianos, la defensa de viudas y huérfanos, la responsabilidad de los hijos con respecto a sus padres. Esta función deviene tanto más importante cuanto más se debilita el soporte familiar. La continuidad del Estado simboliza entonces la solidaridad intergeneracional.

### Una breve síntesis del nuevo sistema

El nuevo sistema previsional es tal vez el éxito más conocido internacionalmente del

proceso chileno de modernización. Establecido mediante el decreto ley 3.500 de 1980, significa el cambio de un sistema de reparto solidario a uno de capitalización individual. En términos negativos, la reforma reacciona frente a las deficiencias del anterior sistema previsional, creado junto con el sistema de salud en 1924 a raíz de la "cuestión social".

Con el tiempo se fueron multiplicando las cajas de previsión, llegando a existir en 1979 más de cien regímenes diferentes en un total de 32 instituciones. Además de la evidente sobrecarga administrativa y de los beneficios desiguales según los distintos regímenes de prestación, el antiguo sistema de reparto enfrentaba problemas de financiamiento. Una de las razones era demográfica; la relación entre imponentes y pensionados se redujo de 10,8 en 1960 a 2,2 en 1980. En la medida en que las cotizaciones y la rentabilidad de las inversiones no cubrían el pago de las pensiones, se elevaba el aporte público, contribuyendo así a la crisis fiscal. Eliminar el déficit presupuestario implicaba pues una reforma del sistema previsional.

El nuevo sistema pretende, en términos propositivos, afianzar la responsabilidad y el control del individuo. La afiliación al nuevo sistema es obligatoria para todos los trabajadores dependientes y optativa para los independientes. El trabajador puede elegir libremente la Administradora de Fondos de Pensión (AFP) que recibirá sus cotizaciones. Ella las invertirá en el mercado de capitales y le pagará finalmente una pensión acorde con el monto de las imposiciones y las tasas de rentabilidad financiera. El sistema asegura efectivamente la opción individual y el control el cotizante de su ahorro con fines previsionales.

### **La seguridad previsional como opción individual**

El estudio de la seguridad previsional exige dos distinciones iniciales. Por un lado, debemos distinguir el antiguo y el nuevo sistema. Actualmente ambos coexisten, sin embargo la única posibilidad que tienen los trabajadores es la afiliación a una AFP.

A diciembre de 1996, 258.887 trabajadores cotizaban en el viejo sistema y 3.121.139 en el nuevo. La proporción se invierte en el caso del pago de pensiones. El sistema fiscal pagaba a 852.933 pensionados y las AFP a 238.491 a esa fecha. Se supone que el antiguo sistema habrá pagado las últimas pensiones alrededor del año 2038.

Por otro lado, hay que distinguir entre sistema obligatorio y no obligatorio. Todos los trabajadores dependientes están obligados a cotizar imposiciones; los trabajadores independientes pueden cotizar voluntariamente. Ambos cuentan además con diversos instrumentos de ahorro.

El sistema obligatorio abarca tanto el antiguo sistema de reparto, administrado por el Instituto de Normalización Previsional (INP) y las dos cajas de previsión de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, como el nuevo sistema de capitalización individual. Dada la preeminencia de este último, se considerará la seguridad previsional solamente en este ámbito.

Como ya se ha dicho, en el caso del sistema de pensiones basado en la capitalización individual, cada individuo cotiza sus contribuciones en una cuenta individual, administrada por una AFP libremente elegida. Al término de la vida activa dicho capital le es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios mediante una pensión de vejez, invalidez o supervivencia. Por tratarse de una capitalización individual, el monto de la pensión dependerá principalmente del monto del ahorro realizado. Esta relación se encuentra mediada por la tasa de rentabilidad que haya tenido la inversión de esos fondos por las AFP. Estas son sociedades anónimas con fines de lucro, cuyo objetivo exclusivo es la administración de los fondos y el pago de las prestaciones establecidas. Ellas cobran una comisión a los afiliados por su gestión; sin embargo, debe estar separado el patrimonio de la AFP y el fondo de pensiones que ella administra.

### **El Estado regula, garantiza y financia parte del actual sistema**

Dado el lugar preponderante que ocupan las

AFP en el nuevo sistema, el Estado regula y fiscaliza su funcionamiento a través de la Superintendencia de AFP. Además garantiza el financiamiento de ciertos beneficios como son la pensión mínima, la rentabilidad mínima y algunos conceptos en caso de quiebra de una AFP o compañía de seguros.

El déficit previsional que el Estado debe financiar anualmente es bastante considerable. Este déficit fiscal está compuesto por el pago de bonos de reconocimiento (retribución que el Estado hace por los ahorros que los cotizantes en AFP hicieron en el antiguo sistema) y el aporte estatal directo para pagar a los 852.933 pensionados del anterior régimen de pensiones. Este déficit previsional anual alcanzó al 3,36 % del PIB en 1997. El se mantendrá en el tiempo hasta llegar al 1%

del PIB en el año 2015. (Estimaciones de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, 1997) El Fisco debió desembolsar en 1996 un poco más de un billón de pesos, es decir 2.000 millones de dólares. (Ver CUADRO 47).

El aporte estatal a la previsión es aún más considerable si se calcula el financiamiento que anualmente el Estado aporta a las dos cajas de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad. A lo anterior hay que sumar el costo para el Fisco de las pensiones mínimas para aquellos a los que, siendo cotizantes del nuevo sistema y teniendo 20 años como tales, el ahorro producido no les alcanzará para financiar una pensión mínima. Es necesario recordar que el Estado garantiza a todos los que cumplen ciertos requisitos la pensión mínima.

CUADRO 47

**Déficit previsional estatal y sus componentes** (En miles de pesos, septiembre 1997)

AÑO	Bonos de Reconocimiento		Aporte Estatal directo		DEFICIT PREVISIONAL	Déficit como % del PIB <sup>(1)</sup>
	Monto	%	Monto	%		
1981	781.977	0,34 %	226.922.285	99,67 %	227.704.262	1,50 %
1982	11.006.160	4,50 %	233.773.571	95,67 %	244.779.732	2,01 %
1983	21.435.587	6,58 %	304.451.126	93,47 %	325.886.713	2,54 %
1984	27.608.398	6,30 %	410.707.565	93,67 %	438.315.963	3,42 %
1985	32.949.008	5,37 %	580.305.825	94,56 %	613.254.834	4,41 %
1986	46.542.054	7,65 %	562.164.380	92,28 %	608.706.434	4,23 %
1987	63.988.294	10,99 %	518.305.978	88,90 %	582.294.272	3,70 %
1988	75.122.541	10,91 %	613.559.835	88,98 %	688.661.581	3,78 %
1989	77.941.036	13,94 %	481.029.854	85,90 %	558.970.890	2,93 %
1990	91.236.120	13,40 %	589.838.855	86,75 %	681.074.975	3,78 %
1991	88.631.376	11,84 %	659.648.999	88,15 %	748.262.376	3,75 %
1992	111.027.644	13,54 %	708.877.869	86,42 %	819.905.513	3,59 %
1993	146.117.213	16,40 %	744.646.729	83,53 %	890.763.942	3,67 %
1994	172.961.512	18,05 %	785.030.403	81,91 %	957.991.914	3,62 %
1995	199.801.178	19,53 %	823.299.042	80,58 %	1.023.100.220	3,64 %
1996	215.130.997	21,09 %	805.166.078	79,26 %	1.020.297.075	3,35 %
Crecimiento prom. anual (81-96)	45,42 %		8,81 %		10,36 %	3,36 %
Crecimiento prom. anual (90-96)	19,41 %		4,07 %		7,06 %	3,60 %

(1) Estadísticas y Boletín Estadístico de la Superintendencia de Seguridad Social y Boletín Estadístico del Banco Central de Chile

**Fuente:** Elaboración de la Superintendencia de AFP, sobre estadísticas de la Superintendencia de Seguridad Social, 1997

**El porcentaje de personas que no alcanzarán a completar el ahorro necesario para obtener una pensión mínima, de acuerdo con las estimaciones de algunos autores, se encontraría entre un 30% y un 40% de los afiliados del sistema, es decir entre 1.700.000 y 2.300.000 afiliados.** (Gert Wagner, 1991; Salvador Zurita 1994)

En otras palabras, si los trabajadores cumplen con el requisito de los 20 años de cotización (sumando los períodos de imposición en el antiguo y nuevo sistema), pero su ahorro no es suficiente para que la AFP pague toda la pensión mínima, el Estado deberá hacerse cargo de la diferencia y esto afectaría a entre el 30 y 40 % de los afiliados. Valdría la pena realizar un estudio más definitivo y oficial ya que los cálculos que aquí se entregan son muy significativos.

El monto de la pensión mínima corresponde a partir de diciembre de 1997 a:

- \$ 55.037,84 para afiliados menores de 70 años, y
- \$ 60.896,33 para afiliados mayores de 70 años.

A fines de 1997 se estaban pagando 71.047 pensiones mínimas, entre las cuales 17.263 correspondían a beneficiarios de garantías estatales.

El Fisco debe, además, hacerse cargo de las **pensiones asistenciales** para inválidos y ancianos carentes de recursos, es decir, para aquellos que no pudieron cotizar en un sistema obligatorio. También puede ser extendible este tipo de pensiones a aquellos que no lograron permanecer 20 años en el sistema de AFP.

Como se ha dicho, es ésta una de las condiciones básicas para lograr tener derecho por lo menos a una pensión mínima garantizada por el Estado. Si no se cumple este período y fue cotizante en alguna AFP, el Estado no garantiza la pensión. Será entonces la Administradora la que se hará cargo de pagar la pensión mínima hasta que se agoten los fondos ahorrados por el cotizante. Después, la persona en esta situación deberá esperar la pensión

asistencial del Estado, siempre que cumpla los requisitos que éste exige para estos casos.

El valor actual (1997) de esta pensión fue de \$ 21.974,17, uniforme para todos los beneficiarios. El número de pensiones pagadas a diciembre de 1966 era de 328.595 personas, desglosadas de la siguiente forma:

- Pensiones de vejez: 155.688
- Pensiones de invalidez: 172.907

### ¿Cómo evaluar el actual sistema?

Muchos entendidos en la materia señalan que para evaluar el sistema de AFP habrá que esperar el “régimen de equilibrio”, que es aproximadamente de 30 años.

Sin embargo, la evaluación que actualmente se puede hacer de la seguridad que ofrece el nuevo sistema previsional para enfrentar adecuadamente los riesgos de vejez, invalidez y muerte debe considerar dos aspectos. Un primer indicador es la tasa de **cobertura**, medida como relación entre el número de personas cubiertas y la fuerza de trabajo ocupada. Considerando sólo los cotizantes, en 1996 el viejo sistema cubría 4,9% y el nuevo sistema, 55% de la fuerza de trabajo. A ello habría que sumar los cotizantes de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad. Ello representa una cobertura baja. Cerca del 65% de la fuerza de trabajo estaría cubierta por los sistemas previsionales. (O. Macías y M. Salinas, 1997)

No obstante lo anterior, es importante señalar que se podría depurar la medida de cobertura en el sistema de capitalización individual. Al utilizar la estadística de cotizantes se estaría subestimando la cobertura efectiva ya que solo incluye a aquellos afiliados que cotizaron en un mes en particular por remuneraciones devengadas en los meses anteriores, por lo que se puede estar excluyendo a trabajadores que sí percibirán los beneficios del sistema a pesar de no haber cotizado en un determinado mes. (O. Macías y M. Salinas, 1997)

Según la Encuesta CASEN 1996, el 65% de la población respondió positivamente a la pregunta ¿se encuentra cotizando en algún

sistema previsional? Por lo tanto, 3.650.000 trabajadores estarían cubiertos con algún tipo de previsión. **Alrededor de 2.000.000 de trabajadores estarían sin cobertura.**

La explicación de esta situación hay que encontrarla en tres factores. En primer lugar, la baja cobertura de los trabajadores independientes (sólo un siete por ciento), siendo que éstos representan alrededor del 27% de la fuerza de trabajo en 1996. En segundo lugar, la morosidad en el pago de las cotizaciones por el empleador. La morosidad acumulada asciende a 145 millones de dólares, que representan un

0,53% del patrimonio de las AFP y afectaría a un porcentaje considerable de la fuerza laboral. En tercer término, podría explicarse esta situación de baja cobertura pues muchas empresas pequeñas no han declarado tener trabajadores con contrato formal de trabajo. Esta informalidad de muchas micro o pequeñas empresas podría explicar otra parte del porcentaje de población desprotegida.

Un segundo indicador para evaluar el actual sistema es **la tasa de reemplazo**. Ella indica la proporción de la pensión en relación con la remuneración laboral imponible. Un

**CUADRO 48**  
**Evolución de cotizantes y afiliados**

AÑO	Nuevo sistema de pensiones <sup>(1)</sup>		Instituto de Normalización Previsional (ex Cajas de Previsión) <sup>(3)</sup>
	Número de afiliados	Número de cotizantes <sup>(2)</sup>	
1979	-	-	2.291.184
1980	-	-	2.226.931
1981	1.400.000	-	731.939
1982	1.440.000	1.060.000	488.856
1983	1.620.000	1.230.000	477.798
1984	1.930.353	1.360.000	459.480
1985	2.283.830	1.558.194	454.409
1986	2.591.484	1.774.057	448.829
1987	2.890.680	2.023.739	441.728
1988	3.183.002	2.167.568	421.012
1989	3.470.845	2.267.622	390.061
1990 <sup>(4)</sup>	3.739.542	2.289.254	367.833
1991	4.109.184	2.486.813	350.528
1992	4.434.795	2.695.580	336.288
1993	4.708.840	2.792.118	308.703
1994	5.014.444	2.879.637	279.742
1995	5.320.913	2.961.928	282.659
1996	5.571.482	3.121.139	258.887
Sept. 1997	5.714.689	3.209.278	235.703 <sup>(5)</sup>

Nota: 1) A diciembre de cada año

2) Corresponde al total de afiliados que cotizaron en diciembre de cada año por remuneraciones de meses anteriores

3) Promedio anual

4) Dato de cotizantes a noviembre de 1990, puesto que en diciembre de ese año se realizó un proceso extraordinario de aclaración de rezagos, por lo cual la cifra a diciembre no es representativa

5) Corresponde al promedio enero-julio 1997

**Fuente:** Estadísticas de la Superintendencia de Seguridad Social y Boletín estadístico de la SAFF, 1997

rasgo típico del sistema de capitalización individual radica en la ausencia de un monto de la pensión fijado de antemano. Aunque no contempla beneficios definidos, se diseñó para que el trabajador reciba al final de su vida activa en promedio un 70% de su remuneración. Para cumplir con dicho objetivo, se presupone una tasa de rentabilidad de un 4% a 5% real anual y una densidad de cotizaciones de 30 a 40 años. De acuerdo con una muestra parcial de 1994, el sistema de capitalización individual estaría cumpliendo la tasa de reemplazo prevista. A ello ha contribuido la excepcional tasa de rentabilidad (12% promedio real anual desde los inicios del sistema a la fecha) obtenida por el sistema de AFP gracias al auge del mercado de capitales.

### **Otros instrumentos previsionales**

Además del sistema obligatorio de previsión, existe un conjunto de otros instrumentos voluntarios de ahorro y seguro. Entre las rentas de ahorro se encuentran los depósitos a plazo y las cuentas de ahorro a plazo. Los contratos de ahorro se realizan con el sistema financiero privado pero cuentan (hasta cierto límite) con una garantía del Estado. Su importancia radica más en el ahorro a corto plazo que como previsión a largo plazo.

Como ahorro previsional se ofrecen las cuentas de ahorro voluntario del sistema de AFP, que permiten complementar la cuenta de capitalización individual con el fin de incrementar el monto de la pensión. Este ahorro participa de las oportunidades y riesgos del mercado de capitales y cuenta con garantía estatal en relación con la rentabilidad mínima y a la seguridad del ahorro en el caso de quiebra de la AFP.

Las personas pueden también invertir directamente en acciones o en cuotas de fondos mutuos como una alternativa de ahorro. Este mecanismo suele ser más arriesgado y, por lo mismo, promete mayor rentabilidad. Otro ámbito de previsión voluntaria lo constituyen las múltiples formas de seguros, algunos vinculadas a sistemas de ahorro. Finalmente, los grupos de mayores ingresos tienen la posibilidad

adicional de asegurar cierta previsión para el futuro mediante activos no financieros como, por ejemplo, los bienes raíces. Ahora bien, todos estos instrumentos operan más como inversiones financieras que como mecanismos de seguridad.

De manera complementaria a los mecanismos reseñados se mantienen formas de beneficiencia social, destinadas a las personas de ingresos insuficientes para asegurar una prevención mínima de los riesgos de vejez, invalidez y supervivencia. Aparte de las rentas mínimas y asistenciales recientemente se pusieron en marcha algunas iniciativas de solidaridad con los más pobres, entre ellas un Fondo Nacional del Adulto Mayor y un Fondo Nacional de Discapacidad.

En resumen, existe una amplia gama de mecanismos que permiten obtener una seguridad previsional de cara al futuro. Su rasgo sobresaliente reside en la sustitución de la solidaridad intergeneracional de antaño por la responsabilidad individual. Ahora, la seguridad previsional está anclada en el esfuerzo personal, pero también en los ciclos económicos. Es menester preguntarse si estos anclajes son suficientes.

### **La desconfianza en el sistema previsional**

En primer lugar, conviene recordar que, según la encuesta FLACSO de 1995, la mayoría de los entrevistados constata que goza de una situación previsional mejor que la de sus padres. No hay pues una nostalgia del pasado, pero tampoco seguridad. A pesar de que las personas disponen de muchas y variadas oportunidades de previsión, ellas no se sienten seguras frente a las amenazas propias de la vejez, la invalidez y la muerte prematura.

Según una encuesta del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) de diciembre de 1996, solamente un 30% de los entrevistados manifestaba bastante confianza en que las AFP entregaría beneficios reales a sus afiliados. En cambio, 44% de los entrevistados tenía poca confianza y un 10% ninguna confianza. Consecuente con lo anterior, el 27% de los entrevistados tenía



una opinión positiva del desempeño de las AFP, un 42% tenía una imagen regular y el 15% una imagen negativa. Estos resultados son algo más favorables al sistema de AFP que los que arrojó similar encuesta a fines de 1995. No obstante, la desconfianza persiste.

**CUADRO 49**  
**Evaluación del sistema de previsión**  
**“Los ingresos en la vejez permitirán cubrir”**

Ni siquiera las necesidades básicas	37,0%
Sólo las necesidades básicas	36,1%
Las necesidades básicas y darse algunos gustos	16,0%
Vivir holgadamente	7,1%
NS/NC	3,8%

**Fuente:** Encuesta nacional sobre Seguridad Humana, CEP-PNUD, 1997

Según la encuesta de CEP-PNUD de 1997 (ver CUADRO 49), siete de cada diez entrevistados estiman no poder cubrir sus necesidades o poder cubrir solamente sus necesidades básicas durante la vejez. La insuficiencia de los ingresos para entonces inquieta especialmente a los entrevistados de mayor edad (81%), de nivel socioeconómico bajo (82%) y en zonas rurales (83%). En cambio, dos tercios de los entrevistados de nivel socioeconómico alto son optimistas. A este sector pertenece la mayoría de los entrevistados que imponen en algún sistema previsional (76%), los que han contratado un seguro especial de vejez (36%), los que han comprado algún bien raíz con ese propósito (44%) o los que disponen de ahorros para la vejez (45%). La mayoría de los entrevistados, por el contrario, no cuentan con tales oportunidades de seguridad. Un 76% de las personas entrevistadas no tiene ahorros y el 90% no dispone ni de seguros ni de algún bien inmueble para la vejez.

### ¿Un futuro inseguro?

La inseguridad previsional que reflejan las encuestas de opinión responde a varias

razones. En primer lugar, es menester mencionar el hecho de que los hogares chilenos no suelen poder apoyarse en una acumulación sostenida de capital a lo largo de dos o más generaciones. El patrimonio heredado parece ser escaso.

En segundo lugar, cabe recordar la cobertura limitada de los trabajadores independientes y la no cotización de muchas empresas de la economía informal, como también las deudas de cotización previsional de muchas empresas del sector formal de la economía. Ello conforma un porcentaje de trabajadores desprotegidos cercano al 35% de la fuerza laboral.

Para la mayoría de los afiliados, la inseguridad podría estar vinculada al hecho de que el sistema no establece un monto determinado de las pensiones. En el sistema de reparto se sabe de antemano el beneficio que recibirá el afiliado. En el sistema de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad existen beneficios definidos según de los años de cotización del imponente. Posiblemente el beneficio sea mayor en el nuevo sistema de previsión que en el de reparto. En la medida en que el monto de las pensiones dependa de las tasas de rentabilidad del mercado de capitales, el esfuerzo personal podría perder buena parte de su valor y aparecer subordinado a los ciclos inestables de la economía.

La inseguridad subjetiva no es arbitraria. Estudios demuestran que un 1% de diferencia en la rentabilidad obtenida por un afiliado durante toda su vida activa afecta en un 20% el monto de su pensión futura (O. Macías y M. Salinas, 1997). Por cierto, lo decisivo es la rentabilidad a largo plazo, que con 12% de promedio anual desde 1981 a la fecha, genera buenas perspectivas. No obstante ello no disminuye la preocupación por los vaivenes a corto plazo, más aún cuando las turbulencias económicas escapan en parte al control nacional.

### Falta de participación e información

Pareciera que falta información o canales de participación en fondos sociales aportados por los trabajadores. Ellos no

tienen en la actualidad nada que decir sobre sus ahorros. Este sistema puede aparecer como un mecanismo elitista y cerrado en su gestión. Para el buen funcionamiento del sistema se requiere conquistar la confianza de los afiliados a través de una mayor y oportuna información más allá de la cartola. Un ejemplo podría ser la entrega de información sobre estimaciones de jubilaciones posibles a partir del actual monto de cotizaciones y de lo que se podría incrementar si se agregara ahorro voluntario. Esto ayudaría a gestionar y a prever el monto de la pensión futura.

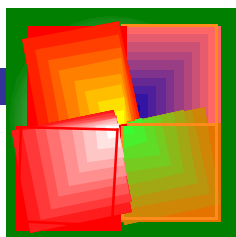
De no considerar la subjetividad de los afiliados, podría crearse la imagen entre la gente de que el nuevo sistema de previsión atañe menos a la seguridad de las personas y más al crecimiento de la economía o los intereses de los dueños de las Administradoras.

En efecto, la reforma ha permitido un gran logro: desarrollar un mercado nacional de capitales. Al 31 de diciembre de 1997 los fondos de pensiones tenían acumulados activos equivalentes a 30.800 millones de dólares, con un aumento de un 9.3% en términos reales respecto de igual fecha de 1996. El ahorro forzoso ha realizado pues una acumulación impresionante.

La gente se siente desinformada, según una encuesta de Adimark de 1994, un 75% de

los entrevistados está de acuerdo con la afirmación de que "existe un desconocimiento general de los beneficios que otorgan las AFP a sus afiliados". Esta desinformación alimenta la sospecha expresada por el 65% de las personas entrevistadas, que están de acuerdo con la frase "siento que hoy me sacan más plata de lo que yo obtendré a futuro".

En resumidas cuentas, la gente participa de un sistema previsional que está cumpliendo satisfactoriamente los objetivos desde el punto de vista económico, pero que no responde con igual grado de satisfacción a las demandas subjetivas de seguridad. La gente no percibe que el sistema previsional le asegure una vejez apacible. La distancia entre el sistema previsional y las personas puede estar motivando el alto número de traspasos de los afiliados. Los traspasos aumentaron de 387.955 en 1990 a 1.569.185 en 1996. Es decir, ese año porcentualmente la mitad de los cotizantes cambiaron de AFP. Un 60% de ellos llevaba un año o menos en su AFP de origen. Considerando que dichos traspasos incrementan notablemente los gastos comerciales de las AFP, llegando a representar casi la mitad de los costos operativos del sistema, se estipuló una regulación mínima a fines de 1997. Ella permite salvaguardar la eficiencia económica del sistema, pero no aborda el problema subyacente.



## **CAPITULO 8**

# **Realización de las oportunidades en educación, trabajo y consumo**

## LA REALIZACION DE LAS OPORTUNIDADES EN EDUCACION, TRABAJO Y CONSUMO

Los mecanismos de seguridad suelen combinar dos tareas: ofrecer una protección básica contra las amenazas y permitir la realización de las oportunidades ofrecidas. Por razones prácticas, pareció conveniente distinguir las dos caras. Después de haber analizado la seguridad que brindan los sistemas de salud y previsión frente a los riesgos, este capítulo enfoca la Seguridad Humana desde el punto de vista de la realización de las oportunidades. El análisis aborda tres áreas que la gente identifica como particularmente relevantes en términos de las opciones que abren: la educación, el trabajo y el consumo. A continuación se trata de indagar, en cada caso, el abanico de oportunidades existentes y la percepción de las personas acerca de sus opciones con el fin de poder establecer el grado de seguridad ofrecido.

### 1. LA SEGURIDAD EN EDUCACION

La educación combina como pocos campos una dimensión instrumental y subjetiva. Por un lado, ella entrega los conocimientos necesarios para que las personas se incorporen acorde con sus capacidades al sistema productivo del país. El aprendizaje escolar es tal vez la herramienta principal que tiene la gente para ganarse la vida. Por otro lado, la educación tiene una fuerte denotación simbólica. Ella representa un mecanismo privilegiado para la adquisición de identidad personal y colectiva y para la integración ciudadana.

En la medida en que la educación determina de manera importante a través de los títulos escolares la condición social y los ingresos económicos de la persona, ella siempre fue apreciada como canal de movilidad social. Esta vinculación entre nivel educacional y nivel socioeconómico es confirmada por análisis recientes. No obstante, la educación es más que un instrumento a disposición del desarrollo individual. Representa simultáneamente la forma fundamental de socialización (junto con la familia) para integrar a todo individuo a la vida social. Es mediante la educación escolar que las personas aprenden a

compartir cierta tradición cultural, particularmente el lenguaje y la historia nacional, cierta interpretación del mundo actual y expectativas similares del futuro, en fin, a compartir un "sentido común" y, por tanto, a desarrollar un sentimiento de arraigo y pertenencia. Por eso, la educación ha sido, desde la Independencia, una escuela de ciudadanía.

La seguridad en educación es fundamentalmente anticipatoria; ella concierne a las opciones que abre la educación a la próxima generación. La inseguridad, en cambio, radica en el presente. Ella abarca el miedo a no poder costear un colegio adecuado o que los hijos no cumplan el rendimiento exigido y deban abandonar prematuramente la escuela y que la calidad de la enseñanza escolar no facilite el ascenso social.

En consecuencia, la seguridad humana en educación ha de considerar al menos tres aspectos. En primer lugar, las personas han de tener las oportunidades de acceder al capital cultural necesario para su desempeño laboral y de acreditarlo. Ello implica, como segundo factor, que el sistema educacional ofrezca y fomente una igualdad de oportunidades. En tercer lugar, las personas deben poder adquirir las predisposiciones, experiencias y prácticas, en suma, los hábitos requeridos para manejar las opciones abiertas por los sistemas sociales.

#### Una amplia cobertura

Es sabida la importancia que el imaginario colectivo y el discurso oficial atribuyen a la educación. No obstante, el sistema educativo chileno alcanza una cobertura satisfactoria de la población recién en las últimas décadas. A fines del siglo XIX, de un millón y medio de habitantes que tenía Chile, un 25% se encontraba en edad escolar, pero sólo el 13% de la población accedía a una educación formal. Se suceden diversas iniciativas que, acicateadas por la "cuestión social", desembocan en 1920 en la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, que establece una educación gratuita de seis años para personas de ambos sexos.

En esa época, cerca de la mitad de la población es analfabeta. Una de las razones que impiden una cobertura mayor es la falta de infraestructura. La creación de una sociedad constructora de establecimientos educacionales en 1937 impulsa una expansión de escuelas y liceos, permitiendo aumentar y diversificar la matrícula. En los años 50 y especialmente a partir de la reforma educacional de 1965 tiene lugar una fuerte expansión de la matrícula tanto en educación primaria y secundaria como, por sobre todo, educación superior. Actualmente, existe una cobertura relativamente satisfactoria, al menos en la educación básica (97%) y media (79%), y un avance menor en educación superior (27%).

#### Un acceso desigual

Las tasas globales de cobertura no dan cuenta, sin embargo, del acceso muy desigual al sistema educativo. Ya en el momento de ingresar a la escuela, punto de partida y condicionante de la biografía posterior, no existe una igualdad de oportunidades. La desigualdad inicial

se prolonga y refuerza en la medida en que aumenta el nivel educacional. El problema se viene arrastrando desde los comienzos del sistema educacional chileno.

Todavía en 1994, la oferta educacional en las zonas rurales garantiza sólo seis años de escolaridad cuando el promedio nacional de la población económicamente activa es superior a los nueve años de escolaridad (ver CUADRO 50).

A pesar de los esfuerzos realizados sigue habiendo tasas significativas de analfabetismo. Entre 1987 y 1994 el analfabetismo disminuye del 6% al 4,4 % de la población mayor de 15 años como promedio nacional; en cambio, sólo baja del 14,6% al 12,1% en la población rural. Visto desde otro ángulo: mientras que en el quintil más rico de los hogares apenas existe analfabetismo (0,7%), en el quintil de ingresos más bajos el analfabetismo alcanza en 1994 todavía al 8% de la población de 15 y más años. En estos sectores también es mayor la tasa de repetición y deserción escolar.

**CUADRO 50**  
**Escolaridad media de la población de 15 años y más,**  
**por zona y según quintiles de ingreso, 1987-1994**

Quintil	URBANA				RURAL				TOTAL			
	1987	1990	1992	1994	1987	1990	1992	1994	1987	1990	1992	1994
I	7,1	7,9	8,1	7,9	5,2	5,7	5,9	5,8	6,5	7,3	7,4	7,3
II	7,7	8,5	8,5	8,5	5,4	5,8	5,9	6,1	7,1	7,9	7,9	8,0
III	8,3	9,0	9,1	9,2	5,5	6,0	6,1	6,3	7,8	8,5	8,6	8,7
IV	9,4	10,0	10,0	10,3	6,2	6,7	6,6	7,2	9,0	9,6	9,6	10,0
V	11,8	12,3	12,1	12,3	8,5	9,1	8,9	10,2	11,6	12,1	11,9	12,2
PAIS	9,0	9,6	9,6	9,7	5,6	6,3	6,3	6,4	8,3	9,0	9,0	9,2

Nota: Al analizar por línea de pobreza o quintil de ingreso no se considera el servicio doméstico ni su grupo familiar

**Fuente:** MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1987-1994

La desigualdad de oportunidades se refleja en la calidad del sistema educativo. Las mediciones (SIMCE) que evalúan el rendimiento escolar en el cuarto y octavo año de educación básica muestran una correlación entre nivel socioeconómico y rendimiento escolar. En cuarto básico, entre 1989 y 1996 los alumnos del quintil más pobre aumentan su rendimiento en 42 por ciento. Ello les permite solamente alcanzar los logros obtenidos por el quintil más rico en 1989, que entretanto incrementó sus logros en 23 por ciento (ver CUADRO 51).

**CUADRO 51**  
**Evaluación del rendimiento escolar según nivel de ingresos, SIMCE, 1989-1996**

<b>Cuarto básico</b>			
<b>Quintil</b>	<b>1989</b>	<b>1996</b>	<b>% aumento</b>
I	61,48	75,77	23,24
II	49,97	65,88	31,84
III	47,50	64,89	36,61
IV	46,41	64,15	38,22
V	42,92	60,86	41,80
<b>Octavo básico</b>			
<b>Quintil</b>	<b>1989</b>	<b>1996</b>	<b>% aumento</b>
I	60,16	62,69	4,21
II	49,80	52,92	6,27
III	48,32	52,23	8,09
IV	47,72	51,53	7,98
V	44,76	49,93	11,55

**Fuente:** Ministerio de Educación, 1997

Las diferencias en la infraestructura (tipo de aulas, soportes tecnológicos) y de capital cultural (socialización familiar, tamaño de los cursos, calidad de la enseñanza) aumenta la brecha con los grados de escolaridad. En octavo básico, las desigualdades son todavía más llamativas. Los alumnos del quintil más bajo aumentan su rendimiento en 11,55 % entre 1989 y 1996, pero no alcanzan el nivel que ya tenían inicialmente los alumnos del quintil más alto.

A fines de la educación primaria ya está pues fijada, en grado importante, la trayectoria futura de los jóvenes, aunque gracias a las importantes inversiones realizadas en educación, la distancia disminuye paulatinamente.

## **Sistema público y privado**

Teniendo en vista tal situación, el papel del Estado es materia de controversia. Ya en el siglo pasado hay quienes reivindican la instrucción pública en nombre del progreso, la paz social y la unidad nacional y, por otra parte, quienes resaltan el derecho de la familia a decidir qué enseñanza prefieren dar a los hijos. El "derecho a la educación" y la "libertad de enseñanza" son los dos principios que guían el desarrollo del sistema educacional.

A fines de los años 30, la necesidad de impulsar la industrialización y de afianzar el régimen democrático confirma el papel privilegiado del Estado. Paralelamente al sistema fiscal se desarrolla un sistema privado, financiado preferentemente por los padres, con un doble objetivo: en el ámbito cultural, defender los valores profesados en el hogar y, en materia académica, facilitar el ingreso a la educación superior.

La preeminencia estatal se mantiene hasta 1979, cuando el régimen militar inicia la reorganización de la sociedad chilena. En la perspectiva de un "Estado subsidiario", el Ministerio de Educación traspasa la totalidad de los establecimientos educacionales a las municipalidades. También aumenta la subvención al sector privado. Modifica asimismo el financiamiento de la educación superior, facilita la creación de universidades privadas y entrega muchos establecimientos de educación técnica a organizaciones empresariales. El Estado conserva únicamente una función reguladora y, mediante el sistema de subvenciones, una responsabilidad económica subsidiaria.

Los gobiernos democráticos duplican el gasto público en educación e introducen importantes modificaciones en el sistema educacional vigente. A partir de 1996 se da inicio a una profunda reestructuración del sistema educacional que puede tener importantes repercusiones en la igualdad de oportunidades en el futuro.

Actualmente el sistema educacional comprende alrededor de diez mil establecimientos, de los cuales el 57% son municipales, 33% particulares subvencionados y 2% corresponden a corporaciones, generalmente gremios empresariales, financiadas mediante



convenios. Es decir, la gran mayoría de la población escolar es atendida por los colegios municipales o colegios privados con subvención estatal. Sólo los hogares con ingresos altos pueden enviar a los hijos a colegios particulares pagados, que no son más que el 8% del total de los establecimientos.

En la educación superior la tendencia se invierte. Suelen ser los egresados de los colegios particulares los que tienen las calificaciones exigidas para poder optar a las principales universidades públicas. Existen, por supuesto, otras opciones; en total, 93 universidades, 73 institutos profesionales y 127 centros de formación técnica. En suma, las oportunidades educacionales han mejorado, aunque todavía de manera desigual. Por ello, hay acuerdo en la **prioridad de la reforma educacional como un mecanismo decisivo para asegurar cierta igualdad de oportunidades** a todos los chilenos y para fortalecer el desarrollo de las personas y la competitividad sistémica del país.

### ¿Un futuro seguro para los hijos?

La opinión pública reconoce los esfuerzos realizados. La gente estima que particularmente en el ámbito educacional su situación ha mejorado con respecto a la de sus padres.

**CUADRO 52**  
**Percepción de una situación personal mejor que la de los padres**  
(porcentaje de quienes estiman mejor)

Situación en general	62%
Situación educacional	77%
Situación laboral	58%
Situación económica	57%
Situación previsional	56%
Situación habitacional	54%

**Fuente:** Encuesta FLACSO 1995

Esta apreciación sobre la mejoría intergeneracional es confirmada, desde otro ángulo, por una encuesta del Centro de Estudios Públicos en diciembre de 1996. Dos tercios de los padres entrevistados opina que sus hijos tienen una mejor educación que la suya en cultura general y calidad académica.

Más crítica es la opinión respecto de la formación religiosa y de hábitos; apenas la mitad de los encuestados percibe una mejoría. En general, una vasta mayoría de la población valora positivamente la reforma educacional de 1996, esperando que la extensión de la jornada escolar mejore el nivel de la educación.

Dicho reconocimiento no implica, empero, un sentimiento de seguridad. Según la encuesta mencionada del DESUC-COPESA, tanto en 1995 como en 1997 solamente la mitad de los entrevistados cree que la educación que recibe actualmente su hijo le asegura un buen futuro (ver CUADRO 53).

**CUADRO 53**  
**La seguridad educacional**

La educación que recibe actualmente su hijo, ¿le asegura un buen futuro?

	1995	1997
Sí	54,4%	52,7%
Le ayuda un poco	32,6%	36,1%
No	13%	11,2%

**Fuente:** DESUC-COPESA, 1995 y 1997

Ahora bien, la seguridad varía enormemente según el tipo de colegio. Así, ocho de cada diez entrevistados con un hijo en un colegio particular pagado (sea religioso o laico) están satisfechos; en cambio, la mitad de los padres con hijos en un colegio particular subvencionado o municipal preferirían otro colegio. En efecto, las perspectivas de futuro dependen de la calidad del colegio. Este condiciona, en concreto, el posible acceso a la educación superior y, por ende, a las posiciones privilegiadas de la sociedad. Dos tercios de los entrevistados con hijos en un colegio particular pagado están seguros de que la educación recibida les permitirá entrar a la universidad. La proporción baja a un tercio en el caso de quienes tienen su hijo en un colegio particular subvencionado y a una cuarta parte para los entrevistados con hijo en un colegio municipal. En estos casos (que comprenden a la mayoría de la población) más de dos tercios o no están seguros de que el hijo ingresa a la universidad o bien lo descartan directamente. (Ver CUADRO 54)

**CUADRO 54**  
**Expectativas de acceder a la universidad**

Con la educación que recibe actualmente su hijo, ¿cree Ud. que entrará a estudiar a la universidad?

	<b>Sí con seguridad</b>	<b>No está seguro</b>	<b>No</b>
Colegio particular pagado	67,9%	28,7%	3,4%
Colegio particular subvencionado	34,5%	48,6%	16,9%
Colegio municipal	24,4%	49,3%	26,3%

*Fuente:* DESUC-COPESA 1997

La evaluación de los padres depende de sus expectativas. Se trata de un campo complejo sobre el cual algo nos informa el cuadro siguiente con las apreciaciones que hacen los padres de los problemas en los colegios. Los padres visualizan preferentemente una falta de interés en estudiar y una falta de disciplina, la violencia entre los alumnos y las diferencias de nivel social. Llama la atención que la falta de disciplina se nombre como el principal problema en la educación básica y como la segunda prioridad en la enseñanza media, especialmente por padres con hijos en colegios municipales. Ello parece indicar un descontento con el colegio como elemento de disciplinamiento (en el doble sentido de "disciplina": rigurosidad lógica y control corporal).

En la enseñanza media el problema más mencionado es la falta de interés en estudiar; tema prioritario especialmente para los padres con hijos en colegios particulares pagados. En este caso, los padres suelen realizar una importante inversión económica con la expectativa de movilidad social. Ellos esperan que los hijos terminen la enseñanza media con buenas calificaciones a sabiendas de que ésta representa el principal condicionante del nivel socioeconómico posterior. La preocupación de los padres también podría estar reflejando una desmotivación real de los alumnos, que no estarían vinculando su rendimiento escolar con sus oportunidades posteriores.

Finalmente, cabe destacar otro problema mencionado: la heterogeneidad social de los alumnos. Es de lejos el tema principal de los padres con hijos universitarios. El juicio

parece denotar un miedo al "contagio cultural" y cierta inseguridad de posición social. Para algunos, considerando que la educación superior opera como estrategia de diferenciación social, la "mezcla" de diferentes niveles socioeconómicos pondría en entredicho a la carrera universitaria como signo de distinción. Para otros, exponer a sus hijos a otros estilos de vida puede implicar el peligro de unas expectativas inalcanzables.

**CUADRO 55**  
**Percepción de los padres acerca de los problemas en educación básica, media y superior**

	<b>Básica</b>	<b>Media</b>	<b>Superior</b>
Falta de disciplina	36,8%	46,8%	29,2%
Falta interés por estudios	33,9%	51,1%	22,1%
Diferencia nivel social alumnos	31,7%	41,0%	54,2%
Falta motivación profesores	27,3%	33,4%	28,6%

*Fuente:* DESUC-COPESA 1997

La memoria del Estado docente subsiste, preferentemente en la clase media. En una encuesta del Ministerio de Educación, realizada en 1996 a los apoderados de colegios municipales y particulares subvencionados, seis de cada diez entrevistados estiman que el Ministerio de Educación es el ente responsable de la calidad de la educación en el país (Jara, C., 1997). El papel fundamental atribuido al Estado no abarca a las municipalidades; los establecimientos municipales tienen una valoración más bien baja. En la encuesta del CEP de diciembre 1996, frente a la disyuntiva de escoger entre un colegio municipal y un colegio privado subvencionado, seis de cada diez padres con hijos en edad escolar preferían el segundo.

**Buena educación - igualdad de oportunidades**

Los antecedentes reseñados indican que el sistema educacional tiene dificultades para ofrecer una igualdad de oportunidades a los

chilenos. Esta realidad se refleja en los sondeos de opinión: casi la mitad de los padres estima que el sistema educacional no ofrece seguridad respecto del futuro de sus hijos. Solamente los padres de nivel socioeconómico alto están convencidos de que la educación recibida asegura un buen futuro.

La inseguridad proviene, en primer lugar, del desigual acceso y nivel de acreditación. Basta ver la escolaridad media de la población de 15 años y más, resumida en el CUADRO 50. Según la Encuesta CASEN 1994, en el quintil de ingresos más bajos el promedio nacional es de 7,3 años, o sea, por debajo del nivel de escolaridad obligatoria. En cambio, en para el quintil de ingresos más altos el promedio está por encima de doce años, o sea, educación media completa. No sorprende, pues, considerando la correlación entre enseñanza media y oportunidades laborales, que la mayoría de los chilenos vea con inquietud el futuro de sus hijos.

A los problemas heredados del pasado se agregan aquellos planteados por el futuro. Más allá de la falta de certificación requerida, no existe seguridad de que los hijos adquieran esas "herramientas de modernidad" que exigen los tiempos actuales. No se dispone de evaluaciones concluyentes. En los grupos de discusión (reseñados en el capítulo 4) surgen dudas de si el sistema educativo entrega las aptitudes y conocimientos requeridos para enfrentar las nuevas condiciones del proceso económico. Este tiene, también en Chile, características complejas: a la vez especialización de la calificación y flexibilización del empleo, predominio del flujo de información por sobre el volumen de rutinas, trabajo en equipo y gestión descentralizada, junto con fuertes exigencias de coordinación, todo ello con el fin de crear "organizaciones inteligentes" capaces de crear y traducir continuamente conocimiento en decisiones.

En este contexto la educación toma otro papel: más que aprender determinados contenidos parece necesario aprender a innovar, o sea, aprender el aprendizaje. La adquisición de información y conocimientos por sí sola resulta insuficiente; hay que saberla insertar en estrategias de decisión y gestión. Eso hace la diferencia entre educación y técnica; no se

trata de seleccionar los medios adecuados para fines determinados, sino de redefinir continuamente medios y fines.

## 2. LA SEGURIDAD LABORAL

El trabajo ocupa un lugar fundamental en la sociedad chilena en cuanto condiciona no sólo el bienestar material sino igualmente el bienestar síquico y el universo cultural de la gente. Esa preponderancia radica, en primer lugar, en la importancia que tiene el trabajo productivo para la reproducción material de la sociedad y, por supuesto, para el bienestar de las personas. Tener un empleo estable con ingresos adecuados permite a la gente valerse por sí sola. De ahí, en segundo lugar, el papel primordial del trabajo para el bienestar sicosocial; él influye en las posibilidades de autoestima, de autorrealización individual y, en general, condiciona las relaciones de confianza y sociabilidad que puedan desarrollar las personas. Es decir, el empleo procura no sólo ingresos sino también vínculos sociales. Más allá de su importancia económica el trabajo tiene, así, un enorme significado simbólico. El trabajo es un anclaje decisivo de la identidad colectiva, de los sentimientos de pertenencia y de participación de los individuos, en fin, de su integración en la vida social. Por eso el reconocimiento social del trabajo no se agota en la remuneración; atañe a la forma en que se organiza una sociedad.

### Las oportunidades de empleo

La seguridad del empleo concierne ante todo a la cantidad de oportunidades; mientras más oportunidades existan menor es el peligro de desempleo y la consiguiente pérdida de ingresos. Pues bien, **en la última década las oportunidades de empleo aumentaron de modo sostenido**. Dicho incremento se correlaciona con el crecimiento continuo del PIB per capita. A diferencia de otros países, en Chile el crecimiento de la economía ha estado acompañado de mayores oportunidades de empleo. Un crecimiento económico de 6,5 % al año, en promedio, ha favorecido un aumento tanto de la demanda como de la oferta de empleo. La población económicamente activa abarca ahora alrededor del

40% de la población, de la cual alrededor del 94% está ocupada. Considerando la baja tasa de desempleo, puede afirmarse que la cantidad de oportunidades no es motivo de inseguridad.

Asegurada una oferta adecuada de empleos, es menester preguntarse acerca de su calidad. Un aspecto sobresaliente de la seguridad tiene que ver con la estabilidad, o sea, la duración del empleo y del eventual desempleo.

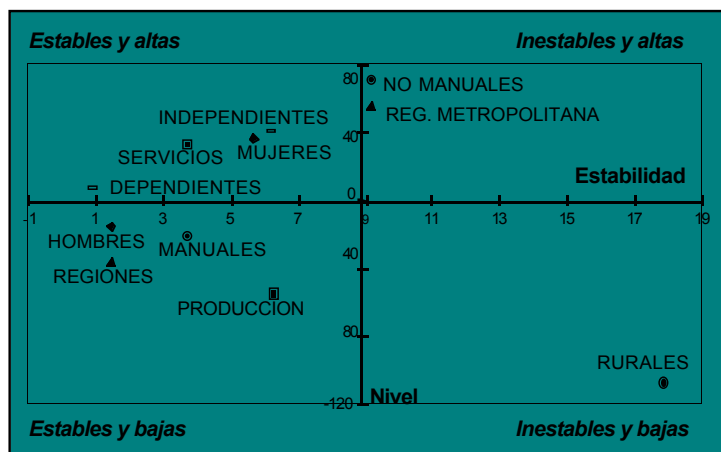
En la medida en que los empleos sean más estables y sea menor el tiempo en que los desocupados han buscado empleo desde su último trabajo regular, la inseguridad será menor. **Desde mediados de los años 80 la duración del empleo parece aumentar.** Cálculos aproximativos indican que actualmente una persona suele ocupar un empleo alrededor de 4,5 años en promedio. **Simultáneamente la duración del desempleo parece haber disminuido a un promedio de 3 meses** (Banco Mundial 1997). En términos generales, la duración de los empleos es más prolongada que antes y los períodos de cesantía son más breves. En este sentido, actualmente se tiene una mayor seguridad en el empleo. Tal apreciación general, empero, debe ser matizada.

Mientras que las oportunidades de empleo han aumentado acorde al patrón del crecimiento

económico, dicho incremento no ha sido igual para los diversos grupos de la población ocupada. Es notorio que la desocupación está concentrada en el 20% de la población más pobre. Las mujeres y los jóvenes suelen tener igualmente tasas de cesantía por sobre el promedio. Los grupos con menor capital social y cultural tienen también menores oportunidades de insertarse en un proceso de modernización que se apoya cada vez más en el conocimiento y la información.

Se constata, en términos generales, que las oportunidades de empleo varían de una categoría social a otra según la gravitación que ella tenga en relación a las demás. Un estudio del período 1989-1995 (Mac-Clure 1997) arroja los siguientes resultados. Por un lado, los trabajadores no manuales tienen oportunidades superiores al conjunto de la población ocupada, pero sus empleos son altamente inestables. También las mujeres y los trabajadores independientes tienen mayores oportunidades de empleo que los hombres y los trabajadores dependientes, pero no tan estables. Los trabajadores manuales en cambio disponen de menos oportunidades que los no manuales, pero ellas son más estables. Los trabajadores rurales enfrentan la peor combinación; sus empleos son cada vez más escasos y a la vez inestables.

GRAFICO 39  
Oportunidades de empleo, 1989-1995



Fuente: Mac-Clure en base a Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Nacional de Empleo. Banco Central, Boletín Mensual, 1988 a 1995.

La variabilidad de los empleos depende igualmente del sector. Las oportunidades en la industria manufacturera, la agricultura, minería y pesca, esto es, en sectores más vinculados al comercio exterior, son comparativamente **más altas e inestables**. En suma, las oportunidades de empleo varían entre los grupos ocupacionales, no estando ninguno en una situación óptima (Mac-Clure, O., 1997).

La mayor demanda de empleos calificados en una "sociedad de conocimiento" hace suponer que la flexibilización del empleo aumentará en el futuro, incrementando las oportunidades y los riesgos. De confirmarse esta tendencia general, el problema prioritario consistirá en la adaptación de las personas a una fuerte rotación del empleo.

#### **Los ingresos y la seguridad laboral**

Otra dimensión de la seguridad laboral concierne a los ingresos. La seguridad presupone ingresos estables y suficientes, que permitan llevar un nivel de vida digno y acorde con las expectativas normales de cada sector social. Pues bien, también existen mejores oportunidades en este campo. **En los años 90 no sólo se recuperan los niveles anteriores, sino que tiene lugar una mejoría de los ingresos en todos los sectores sociales.**

Sin embargo, se mantienen grandes diferencias. A pesar del crecimiento económico y de un fuerte incremento del gasto social, uno de cada cuatro chilenos todavía vive en una situación de pobreza. Tan difícil como erradicar la "pobreza dura" resulta cambiar la distribución del ingreso. Particularmente desde el punto de vista de los ingresos, la sociedad chilena muestra desigualdades acentuadas.

Los pobres y parte de los grupos medios acceden a nuevos empleos que les permiten aumentar sus ingresos, pero quedan rezagados en relación con el crecimiento de los ingresos del país en su conjunto. La razón parece residir en las menores oportunidades de empleo y la menor calidad del empleo.

El proceso de modernización arroja pues un resultado paradójico: en los años recientes los

ingresos de todos los sectores aumentan a la vez que persiste la brecha entre ricos y pobres. La percepción de la distancia que separa los ingresos propios de los de otros sectores y la comparación de la situación propia con el crecimiento económico sostenido del país no pueden sino acentuar el sentimiento de injusticia de amplios grupos sociales.

Lo anterior remite a los problemas de ascenso social que son, tradicionalmente, un motivo mayor de preocupación de los chilenos. La mayor flexibilidad del mercado laboral parece estar acompañada de una mayor segmentación entre las categorías sociales. La movilidad sería más horizontal (dentro de la misma categoría) que ascendente. Al respecto, múltiples estudios destacan la relevancia de la educación como factor crucial para acceder a ocupaciones no manuales de mayor ingreso. Los datos de la encuesta CASEN 1994 muestran efectivamente una alta relación entre ingreso y educación. El ingreso medio aumenta conforme a los años de educación formal; el egreso de la educación media y los estudios universitarios marca dos cortes significativos. La educación no solamente promete más ingreso; además está asociada al grupo ocupacional. En general, cada grupo ocupacional se caracteriza por un perfil educativo relativamente diferenciado que a su vez se refleja en diferencias de ingreso (Beyer, H., 1997).

Esta relación ha impregnado el sentido común, dando lugar a una creciente valoración de la educación y de la capacitación. Su valor es relevado por el mercado de trabajo. En lo que toca a la demanda, los sectores más dinámicos de la economía requieren trabajadores de mayor calificación y respecto de la oferta, los trabajadores altamente calificados tienen más opciones pues representan un recurso escaso.

A la educación se agrega, en segundo lugar de importancia, la experiencia de trabajo, vinculada principalmente a la edad. Entre ambas variables, educación y experiencia laboral, explicarían alrededor de un tercio de las diferencias en los ingresos. En el caso de los empresarios (incluidos los microempresarios) y los ejecutivos, los ingresos parecen depender menos de la educación que de la experiencia y de otros factores como el acceso a activos fijos (Uthoff, A. 1983).

## La percepción de inseguridad

Los chilenos saben aprovechar las oportunidades de empleo ofrecidas. De hecho, la mayoría de las personas cambian de empleo sin haber estado desocupadas. No obstante, subsiste la incertidumbre. A pesar de que la tasa de cesantía ha bajado a mínimos históricos, y parece bajar también la duración del desempleo, la gente tiende a estar preocupada por su empleo. Según distintos sondeos de opinión, la estabilidad del empleo y la desocupación son muy importantes fuentes de inseguridad.

En la encuesta CEP-PNUD de 1997, seis de cada diez entrevistados confían en no perder su actual trabajo (ver CUADRO 56); confianza que comparten el 69% de los entrevistados de nivel socioeconómico medio y 88% del nivel socioeconómico alto. La percepción de la gente cambia cuando mira al futuro. Al preguntar a los entrevistados con empleo remunerado acerca de las dificultades de encontrar trabajo en caso de perder el

actual, siete de cada diez creen difícil encontrar un empleo aceptable. Esta opinión es particularmente fuerte en los grupos etarios con mayor inserción laboral (grupos de 25-34 y 35-54 años). Similar percepción predomina entre las personas inactivas; ocho de cada diez entrevistados sin actividad remunerada estiman difícil o muy difícil encontrar un trabajo aceptable. Este pesimismo es todavía más pronunciado en el grupo socioeconómico bajo (85%), en el sector rural (89%) e incluso entre los entrevistados de 25 a 34 años (84%).

Por otra parte, los chilenos tienden a estar disconformes con sus ingresos. A pesar de que todos los grupos sociales han visto aumentar sus ingresos, la mayoría de los entrevistados estiman que sus ingresos son insuficientes para solventar sus necesidades, especialmente a la hora de enfrentar gastos médicos o tener que vivir con la pensión de vejez. Como se mostró en el capítulo anterior, la mayoría de la población parece no contar con los ingresos requeridos en tales casos. Por supuesto, la inseguridad varía según el nivel económico.

CUADRO 56  
Confianza en conservar o encontrar empleo

	Evaluación positiva	Evaluación negativa	NS/NC
Confianza en no perder el actual trabajo	59,1 %	38,2 %	2,7 %
Facilidad para encontrar un nuevo trabajo aceptable	29,5 %	68,9 %	0,8 %
Facilidad de inactivos para incorporarse a un trabajo	16,2 %	82,2 %	1,6 %

**Fuente:** Encuesta nacional sobre Seguridad Humana, CEP-PNUD, 1997

## Los elementos que inciden en la inseguridad laboral

Un incremento generalizado de las oportunidades de empleo, ingreso y consumo está a la vista, mientras que los chilenos y las chilenas manifiestan preocupación. Probablemente el malestar obedezca a muy diversos motivos. Discursivamente la incertidumbre aparece verbalizada bajo una fórmula conocida: el miedo al desempleo. El miedo a

perder o a no encontrar empleo puede estar influido por el recuerdo de las crisis económicas que a mediados de los años 70 y, de nuevo, a comienzos de los 80 provocaron altas tasas de cesantía en todas las categorías sociales. Quizá la intensidad y relativa cercanía de aquellas crisis alimenten un miedo soterrado.

La memoria de ese pasado no inhibe empero una fuerte apuesta al futuro. **La expansión del**



**crédito de consumo y, particularmente, el significativo sobreendeudamiento de las capas medias indican que, en la práctica, la gente confía en poder pagar sus deudas; vale decir, confía en conservar su empleo y su ingreso en el futuro.**

La disonancia entre el miedo expresado y la conducta real de las personas hace pensar que a la antigua incertidumbre, propia de toda economía capitalista, se agrega un nuevo tipo de incertidumbre, vinculada al modo específico de la restructuración de la sociedad chilena. En tan sólo veinticinco años ella ha sufrido una profunda reorganización. Basta reseñar dos tendencias particularmente notorias. Por un lado, la persistente disminución de la clase obrera (de 35% a 29% entre 1971 y 1995) y su desplazamiento desde la industria hacia los rubros de comercio y servicios. Por el otro, el fuerte incremento de los sectores medios asalariados (de 18% a 27% en el mismo período) y su desplazamiento del sector público al privado (León y Martínez, 1997). En suma, han variado de manera significativa el peso relativo entre las categorías sociales y las diferencias al interior de cada una.

Esta reestructuración es impulsada por otras megatendencias como, por ejemplo, los nuevos modos de gestión empresarial. Anteriormente la empresa cohesionaba a las distintas categorías bajo un mismo techo. El trabajo generaba un vínculo entre trabajadores calificados y no calificados. Esta integración en la sociabilidad diaria se disipa con la revolución tecnológica y la nueva organización empresarial; la flexibilización de las empresas favorece la descentralización, la conformación de pequeñas unidades y la subcontratación. En consecuencia, los lazos de pertenencia se debilitan y se vuelven tan flexibles como el propio mercado laboral.

La rotación en el empleo y, por sobre todo, el auge del empleo independiente son impulsados por el desarrollo paulatino de una "sociedad de redes" (Castells, M., 1997). También en Chile adquieren una relevancia cada vez mayor las redes de módulos interconectados como forma de organización especialmente productiva y ágil. Como se señaló, el avance de las redes afecta principalmente a los

empleos no manuales (la categoría de los "analistas simbólicos" en la terminología de Robert Reich), cuya flexibilización mina la relación entre remuneración y trayectoria laboral (o capital humano acumulado).

Entonces los ingresos ya no se refieren a una escala institucional de remuneraciones y tienden a depender mucho más de la inserción en redes; dos personas con similar formación y competencia pueden tener muy distintos ingresos según su "valor" circunstancial en determinada coyuntura. En tales contextos, los ingresos suelen ser más altos, pero también más inestables. Es decir, la posición laboral y los ingresos devienen situaciones aleatorias que frecuentemente dependen más de factores externos que de méritos propios (Fitoussi y Rosanvallon, 1997).

El impacto de éstas y otras transformaciones es potenciado por la celeridad de los cambios. Modernizaciones que en Europa maduraron a lo largo de décadas, generalmente amortiguadas por un tejido social sedimentado, se realizan en Chile en pocos años. Para apreciar la fluidez del mercado laboral nada más ilustrativo que la velocidad con que la economía capitalista crea y destruye empleos. Pues bien, en Chile un 29% del empleo en el sector manufacturero es reasignado anualmente. Dicha tasa contrasta con las tasas observadas en Estados Unidos (9%) o Alemania (12%) y resalta el acelerado ritmo de cambio (Mac-Clure, 1997).

**CUADRO 57**  
**Proporción estimada del empleo total según situación contractual**

Modalidad de contrato	Porcentaje
Sí/Contrato indefinido	62,8
Sí/Contrato no indefinido	11,4
Sí/No sabe modalidad	1,8
No ha firmado contrato	22,3
No se acuerda	1,8

**Fuente:** MIDEPLAN, Encuesta CASEN, 1996

### Los mecanismos de seguridad

La velocidad de las transformaciones exige procesos igualmente acelerados de aprendizaje y acomodo para aprovechar las nuevas oportunidades. El desafío es grande porque el contexto flexible inhibe el aprendizaje de pautas fijas y, además, porque no siempre los esfuerzos de adaptación se premian. La celeridad de los cambios vuelve más difícil distinguir entre oportunidades sólidas y espurias. También incrementa la ambivalencia de las situaciones que pueden representar simultáneamente oportunidades y amenazas. Es decir, los trabajadores se enfrentan a situaciones desconocidas para las cuales no disponen de códigos establecidos. En tal contexto adquieren mayor relevancia los mecanismos de seguridad.

La forma específica en que funciona actualmente el mercado laboral conlleva un nuevo tipo de inseguridad, para el cual no existen mecanismos adecuados. La institución clásica para asegurar el empleo (limitando el despido y estableciendo indemnizaciones) es el contrato de trabajo que incluye la afiliación obligatoria a un sistema previsional. **En Chile un porcentaje significativo declara tener contrato indefinido (62,8 %)**. Sin embargo, alrededor de una cuarta parte de los ocupados aún carecen de esa protección (ver CUADRO 57).

Además, los subsidios de desempleo tienen una cobertura reducida y beneficios exiguos. Todo ello reviste mayor gravedad entre la población de menos recursos; en el primer decil el porcentaje de desocupados tiende a ser tres veces superior al promedio nacional. A la espera de que se materialice el proyecto de ley sobre un "sistema de protección al trabajador cesante", es menester señalar que los mecanismos institucionales para la seguridad laboral tienen hoy una efectividad restringida.

En relación con la seguridad de los ingresos el principal dispositivo oficial es el ingreso mínimo. Otro mecanismo institucional es la negociación colectiva que abarca a un 14 % de la fuerza de trabajo asalariada (OIT, 1998), a través de una negociación descentralizada a nivel de la empresa. Hoy por hoy, la educación

y capacitación son reconocidas como los mecanismos más aptos para lograr un mejoramiento de los ingresos. La actual reforma del sistema educacional tendrá un efecto masivo solamente a mediano y largo plazo. Cobra entonces mayor importancia aún (especialmente en vistas de la competitividad sistémica del país) acelerar la reforma educacional y aumentar la capacitación técnica de la fuerza de trabajo. Sin embargo, a pesar de los incentivos fiscales para la capacitación laboral, según datos de la Encuesta CASEN, en 1996 sólo un 15% de los ocupados participó en algún curso.

En resumidas cuentas, la rápida reorganización y tecnificación del trabajo aumenta las oportunidades y los riesgos. En el futuro, el mercado laboral se caracterizará probablemente por una fuerte rotación. Habrá más oportunidades de empleo, particularmente para personas calificadas, pero el empleo será más inestable. Esta tendencia se refleja en la visión de los entrevistados por la encuesta de Seguridad Humana. El problema prioritario ya no es la estabilidad del empleo actual, sino el permanente proceso de reinserción en un mercado extraordinariamente móvil. El futuro aparece pues como algo incierto en un aspecto tan vital como lo representa el trabajo. Aun cuando tal dinámica no provoque desempleo, seguramente suscita incertidumbre.

En suma, en Chile tiene lugar una profunda reestructuración de las condiciones de trabajo que requiere una respuesta satisfactoria en los mecanismos de seguridad.

### 3. SEGURIDAD POR CONSUMO

#### Integración mediante consumo

A partir de los años 80 y, especialmente, desde los 90 las modalidades de consumo adquieren una preeminencia antes desconocida en Chile. En la "sociedad de consumo" emergente la participación privada en bienes y servicios condiciona de modo decisivo tanto las formas objetivas como subjetivas de integración.

La seguridad del consumo depende en definitiva del ingreso y del trabajo que lo genera; empleo, ingreso y consumo conforman una tríada indisoluble. Los doce años de crecimiento ininterrumpido han modificado las características del consumo. Para la mayoría de los chilenos la alimentación ya no es factor de inseguridad.

El consumo actual va más allá de las denominadas necesidades básicas (pan, techo y abrigo) y abarca también productos sofisticados como computadoras, vacaciones en el extranjero y casas de recreo. Por cierto, al igual que el ingreso, el consumo se encuentra altamente estratificado. En este ámbito se juegan las estrategias de distinción social, muy vinculadas a los estilos de vida, gustos estéticos y consumos culturales. A pesar del efecto homogenizante de las modas, acentuado por una comunicación globalizada, es a través de tales aspectos que se define el lugar de cada cual en la sociedad. El "estilo de consumo"

deviene pues un elemento crucial tanto para la autoestima de la persona como para el reconocimiento de sus iguales.

Las oportunidades de consumo dependen, especialmente para las clases medias, de las oportunidades de crédito. Su relevancia se desprende de un estudio elaborado por la Cámara de Comercio de Santiago (1996). En diciembre de 1995, 1,4 millones de familias habían contraído créditos de consumo en bancos y financieras (para financiar emergencias, estudios y compras mayores como un vehículo) y 1,2 millones en casas comerciales (para financiar artefactos del hogar o vestimenta). Los primeros representaban el 79% y los segundos el 21% del total de las deudas de consumo (excluidos los créditos hipotecarios). Desde entonces la expansión del crédito de consumo continúa como consecuencia del desarrollo económico y el crecimiento acelerado del sistema financiero.

**CUADRO 58**  
**Deudas de consumo consolidadas, 1995**

GSE	Ingreso promedio (M\$/mes)	N° Hogares con deuda (miles)	Deuda promedio por hogar (M\$)	Variación media real anual (94-95)	Deuda/ ingreso	Capacidad de pago (meses)
AB	5210	18	5760	11,6 %	1,1	5
C1	1260	115	3590	8,6 %	2,8	16
C2	540	335	1950	6,2 %	3,6	28
C3	250	415	790	9,8 %	3,2	26
D	120	640	230	15,8 %	1,9	15
<b>TOTAL</b>	<b>433</b>	<b>1523</b>	<b>1080</b>	<b>12,2 %</b>	<b>2,5</b>	<b>18</b>

**Fuente:** Cámara de Comercio de Santiago, 1996, a base de cifras de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras; INE, MIDEPLAN, Cámara Nacional de Comercio, proyecciones y estimaciones

### La protección del consumidor

Actualmente, el consumo ocupa un lugar preferencial en el modo de vida de muchos chilenos. Sin embargo, la apreciación subjetiva parece ser ambigua. Por un lado, la gente suele

asumir el "ir de compras" como un "hecho de la vida"; la mayoría estima incluso agradable salir a comprar o vitrinear. Por el otro, la calidad de los bienes y servicios es motivo de inseguridad. Precisamente porque la gente se identifica a sí misma como "consumidor" ella

resiente su desprotección. Una encuesta de inicios de 1997 (Secretaría de Comunicación y Cultura, Ministerio Secretaría General de Gobierno, 1997) revela que un 85 % de las personas se siente desprotegida frente a los abusos, excesos y riesgos que se producen en el consumo. Casi un tercio de los entrevistados afirma no tener protección alguna y más de la mitad se siente poco protegida.

### Consumo y endeudamiento

El consumo opera como potente mecanismo de integración. Participar en el consumo de bienes y servicios deviene una de las modalidades principales de participar en el proceso social. Ello tiene un efecto significativo; los procesos de reconocimiento y de pertenencia social se desplazan desde el trabajo hacia la esfera del consumo. Es por intermedio de la adquisición de objetos que el individuo adquiere la autoestima personal y el reconocimiento social.

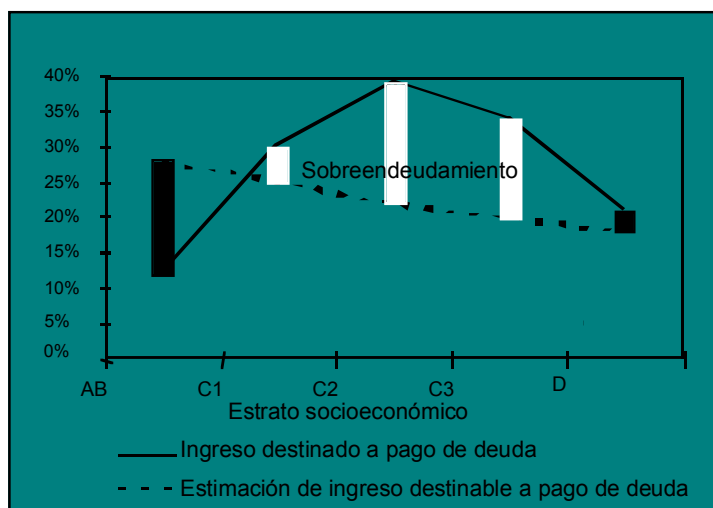
Precisamente el nuevo significado del consumo genera otra razón de inseguridad: el sobreendeudamiento de muchos hogares. En efecto, la oferta de bienes atractivos y las facilidades de créditos han dado lugar a un “consumismo”, entendido como una contratación de créditos por encima de los ingresos del hogar destinables al pago de las deudas. Según muestra el CUADRO 58, los grupos medios tenían a fines de 1995 deudas alrededor de tres veces por encima de su ingreso. En consecuencia, el pago de sus deudas de consumo ocuparía los próximos 16 a 28 meses. El sobreendeudamiento ocurre especialmente en la clase media (C2), que destina en promedio alrededor del 39% de sus ingresos a al pago de créditos de consumo. El GRAFICO 40 siguiente ilustra el nuevo fenómeno.

Parece pues que una proporción importante de los chilenos compra su bienestar material e integración simbólica al precio de un permanente desvelo financiero. Más allá de la vulnerabilidad de estos hogares, las deudas de consumo permiten visualizar la dimensión temporal de la inseguridad.

Las deudas dicen relación al futuro. Para algunos, los créditos de consumo pueden representar una inversión a futuro; presuponen una expectativa optimista acerca de las posibilidades futuras de pagar la deuda. Para otros, es la forma, quizá compulsiva, de vivir las oportunidades del presente, difiriendo los costos al mañana. De hecho, existe un desahorro neto de los hogares. El GRAFICO 41 ilustra que el ahorro forzoso a través de las cotizaciones a los fondos de pensiones (en promedio un 3,2% del PIB anual durante los últimos años) no ha sido suficiente para compensar el endeudamiento de los hogares. El ahorro voluntario de los hogares (medido como el ahorro total menos el ahorro forzoso) ha sido permanentemente negativo en un nivel medio del orden de -3,5% del PIB anual (Agosin, Crespi y Letelier 1997).

GRAFICO 40

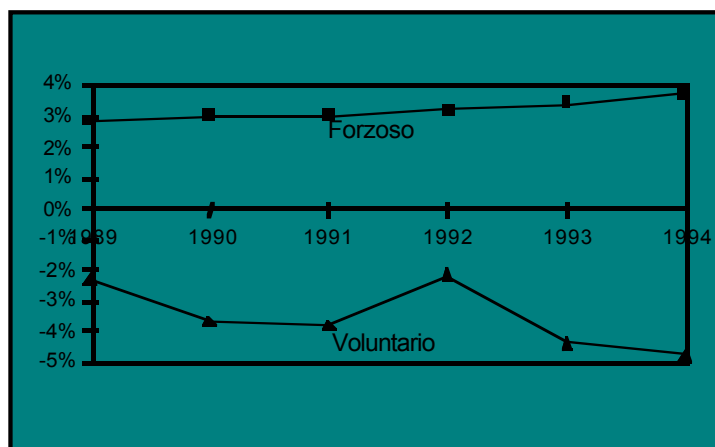
**Pagos por créditos de consumo en relación con el ingreso del hogar, 1995 del PIB, 1989-1994**



**Fuente:** Cámara de Comercio de Santiago (1996), a base de cifras de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras; INE, CASEN y Cámara Nacional de Comercio

GRAFICO 41

Ahorro de los hogares como porcentaje del PIB, 1989 a 1994



Nota: El ahorro forzado corresponde a las cotizaciones en los fondos de pensiones. El ahorro voluntario al ahorro total menos el ahorro forzado. Cifras a precios de 1996.

Fuente: Agosin, Crespi y Letelier, 1997

## VIVIR LA INSEGURIDAD: COTIDIANIDAD Y TRAYECTORIAS DE FAMILIAS

La Seguridad Humana es un fenómeno de muchas dimensiones. Forman parte de ella, entre otras, las condiciones de trabajo, la salud, la previsión, las relaciones sociales, la comunicación, la seguridad pública, la educación, las relaciones con el medio ambiente. Entre las dimensiones de la Seguridad Humana, como recuerda el Informe de Desarrollo Humano mundial de 1994, hay vínculos y superposiciones considerables.

El conjunto de esas dimensiones, más o menos favorables, forman el escenario concreto en que las personas buscan satisfacer sus necesidades y desplegar sus proyectos personales y comunitarios. Sin embargo, las personas no son entes pasivos frente a esas condiciones. Ellas elaboran estrategias, ponen en juego voluntades, lógicas de acción y valores para sobreponerse a las amenazas de su entorno y para aprovechar sus oportunidades.

Al nivel de las personas y comunidades concretas hay que pensar la Seguridad Humana como un hecho dinámico. Las condiciones sociales, con mayor o menor profundidad, están en permanente cambio, tal como lo están los objetivos y estrategias de los actores sociales. Nuevas amenazas y oportunidades se presentan a los actores, así como las estrategias tradicionales de acción se revelan ineficaces y las acciones innovadoras acarrearán resultados exitosos. Desde la perspectiva de las personas y comunidades la seguridad es una tarea permanente que debe ser enfrentada y resuelta día a día.

A la luz de esta perspectiva la pregunta: ¿por qué alguien está inseguro? remite a otra más precisa: ¿por qué se debilita la capacidad de acción con que cuentan las personas para hacer frente a las inseguridades y para crear sus seguridades?

En este capítulo se describe el fenómeno de la seguridad y la inseguridad como experiencia y proceso dinámico y cotidiano de personas concretas. En él se profundizan los análisis preexistentes en varios sentidos. Primero, se muestra que en la vida cotidiana las dimensiones de la inseguridad, las que se han descrito en forma separada en los capítulos

anteriores, conforman aspectos íntimamente relacionados y mutuamente reforzados. Segundo, que la seguridad y la inseguridad no son situaciones que acontecen desde fuera a las personas, sino que dependen también de su capacidad de acción. Tercero, que la acción que busca en-frentar las situaciones de inseguridad no proviene normalmente de actores aislados, sino de actores colectivos. Cuarto, que las transformaciones en curso en nuestra sociedad limitan los espacios disponibles a la acción para la gestión de sus seguridades. Quinto, que un aspecto importante de esa limitación es el debilitamiento de los vínculos de sociabilidad mediante los cuales las personas potencian y dan sentido colectivo a su acción.

En este capítulo se considera a la familia como unidad de análisis porque en ella la seguridad posee un sentido primordial. La familia con-forma un espacio de acción en el que se definen las dimensiones más básicas de la Seguridad Humana: los procesos de reproducción material y de integración social de las personas. Al mismo tiempo, la familia es un espacio en el que se cruzan de manera especialmente intensa las distintas dimensiones institucionales y culturales de la sociedad. Allí se hacen presentes los distintos niveles del vínculo social, desde la formalidad del vínculo legal hasta la especificidad del vínculo emocional. Finalmente, los efectos de la modernización sobre la construcción cotidiana de la seguridad se reflejan de manera especialmente nítida en la constitución y dinámica familiar. La familia es, por tanto, un espacio privilegiado para analizar las dinámicas de la seguridad y la inseguridad desde el punto de vista de los actores y de sus relaciones sociales

En este capítulo se presentan los resultados de un estudio cualitativo realizado con 26 familias de estratos, procedencias geográficas y actividades económicas distintas. Las familias estudiadas se escogieron al azar a partir de cuotas establecidas de antemano en la estructura de la muestra. Con el fin de reconstruir tanto las dinámicas cotidianas de gestión de la seguridad como los procesos que las facilitan u obstaculizan, se aplicaron sistemáticamente distintos instrumentos



cualitativos a diversos miembros de las familias escogidas. Se realizaron historias de vida, entrevistas en profundidad sobre aspectos y períodos específicos de la historia familiar y se aplicaron encuestas para la reconstrucción de redes sociales. (Véase anexo metodológico)

Los resultados que aquí se presentan corresponden a las conclusiones del análisis y discusión del material empírico obtenido. Las citas textuales y la reconstrucción de trayectorias de familias particulares que acompañan el capítulo deben considerarse ejemplificaciones y no un aval empírico de las afirmaciones presentadas.

## 1. DE LOS PROBLEMAS PUNTUALES A LA INSEGURIDAD

Todas las familias enfrentan en algún momento dificultades en su tarea de asegurar la reproducción material y la integración social de sus miembros. Eso forma parte de los procesos normales que las afectan. Tanto ellas como la sociedad y la cultura disponen de instituciones, valores, estrategias y conocimientos que permiten enfrentar esas dificultades y, en condiciones normales, superarlas. Hay, sin embargo, momentos en que las familias enfrentan crisis y no disponen de recursos materiales o culturales para superarlas. Son aquellos momentos en que "no se sabe qué hacer" ni de qué recursos "echar mano". Allí es cuando surgen la incertidumbre y el desconcierto. Esos momentos caracterizan a la "inseguridad".

Todas las familias estudiadas reconocen haber experimentado o estar experimentando actualmente inseguridades de este tipo. Los relatos tienden inicialmente a ubicar las fuentes de esas situaciones de inseguridad en un problema específico: la pérdida del trabajo, la enfermedad, el abandono del cónyuge, el fracaso escolar de un hijo, etc. Ellos son, sin embargo, sólo la punta del iceberg. Los relatos subsiguientes muestran que nunca las situaciones de inseguridad se expresan en una sola dimensión de la vida familiar o en un solo tipo de problema. Bajo la punta del iceberg siempre existe una multiplicidad de otros problemas que se suman y superponen en el tiempo. Es

justamente este rasgo el que otorga a una situación de inseguridad su carácter totalizante.

En este sentido, lo que está en juego en esas situaciones no es sólo una pérdida material o simbólica de tipo puntual, sino el debilitamiento de las certezas que permiten a la familia operar como base de la reproducción material de los miembros y de su integración a la sociedad.

## 2. EL SURGIMIENTO DE LAS SITUACIONES DE INSEGURIDAD

Cuatro son las dimensiones típicas que las familias describen como detonantes de sus situaciones de inseguridad: el trabajo, la salud, la sociabilidad y la educación.

### Trabajo e integración social

El trabajo aparece en la mayor parte de las historias de familia como el principal eje ordenador de las situaciones de seguridad e inseguridad. En las historias de familias el acceso a un trabajo remunerado, así como la calidad de éste, dan buena cuenta del modo y grado de su integración social. Existe una fuerte relación entre el lugar ocupado en la estructura laboral, la participación en redes de sociabilidad y las estructuras de protección que cubren o dejan a la deriva a las personas frente a las necesidades e infortunios que se les presentan. Esto corrobora similares indicios mostrados en otras partes de este informe: el trabajo es más que un instrumento para la provisión de ingresos. El es una base crucial en la formación de identidad personal y de integración social.

La inseguridad que surge de la vida expresa de diversas maneras. Lo más común

**La señora María\* es jefa de hogar y vive con sus tres hijos en una modesta vivienda de una población de Cerro Navia en Santiago.**

*"Yo trabajaba desde las diez de la noche hasta la diez de la mañana. Llegaba a hacer las cosas. Hacer aseo, hacer comida, lavar. Ir a ver a los niños al colegio, ir a darme una vuelta por ver si había reunión, ir a buscarlos. Dormía como dos horas, dos horas y media. Así estuve casi por cinco años. Ahora trabajo con contrato, dos años... Actualmente el caballero no me pagó las vacaciones este año, y yo me iba a ir. ¿Y sabe por qué estoy ahí en ese trabajo? Porque es buen patrón en cuanto al apoyo que él me da. Por ejemplo, mi hijo está enfermo, me dice: Sra. María, yo lo llevo al médico... Pero ¿sabe? Yo estoy cansada ya. Y ahora llego... usted me viera... llego, hago las cosas aquí, porque del trabajo tengo que llegar a hacer comida. Hago las cosas, ya me tiro a la cama... cuando voy a ver las noticias le digo yo... ya estoy durmiendo, no veo noticias. Y por eso el grande me dice: Mamá, por qué no te buscas otro trabajo. Y he intentado de buscarme otro trabajo. Y yo le digo: Si yo encontrara otro trabajo de lunes a viernes, a lo mejor me saldría de allá".*

**\* Los nombres de familias y personas presentadas en este capítulo son ficticios. Cualquiera coincidencia con la realidad es mera casualidad**

es la pérdida o precarización de la fuente de trabajo habitual del o de los proveedores de la familia. La amenaza más inmediata que surge de ahí es el empobrecimiento, pero también ronda el temor al deterioro de los vínculos familiares y sociales que se sustentaban en el trabajo.

El trabajo muestra toda su centralidad en las situaciones de inseguridad que viven las mujeres con maridos itinerantes o simplemente ausentes. Estas son historias donde la partida del hombre desencadena temores e incertidumbres en la mujer, pero sobre todo provoca la necesidad de generar un ingreso que permita el sustento de ella y sus hijos. Sean éstas mujeres de estrato alto, medio o bajo, todas ellas recorren itinerarios siempre inciertos en pos de ese objetivo.

En las historias de familias marginales todos los momentos y todos los espacios de la vida cotidiana son de inseguridad. Esto hace que en sus relatos no aparezca la idea de quiebres o situaciones específicas posibles de

ser significadas como "inseguridad". Allí el tema del trabajo se hace totalizante: se transforma en la única salida visualizada como posible frente a la historia de miseria y desesperanza que desde siempre los acompaña.

Un fenómeno nuevo en la relación entre trabajo y seguridad es la percepción de la inestabilidad laboral como experiencia permanente. Allí aparece también una nueva estrategia de seguridad, especialmente presente en los relatos de las familias de clase media: adaptarse y aprender a vivir inestablemente.

### **Educación, posición social y movilidad social**

La educación está instalada en la memoria de las familias como el mejor instrumento para adquirir la más amplia y más estable de las bases de seguridad: el ascenso social. La posi-

bilidad de que los hijos asciendan en la sociedad por medio de la educación aparece como augurio de una mayor integración social y por ende de mayores oportunidades y menores amenazas. Por esta misma razón, cuando los proyectos educacionales de las familias entran en crisis, inevitablemente se los vive como amenazas de desintegración familiar y exclusión social.

**La familia compuesta por Pedro, de cincuenta y cuatro años, y Gladys, de cincuenta, sus nueve hijos y un nieto son mapuches de la comuna de Tirúa. Ella señala:**

*"Es bueno que ellos estudien, pa' que no anden todos embarrados... es algo que nadie les puede quitar, eso les digo yo a ellos... Nosotros no eramos capaz, todo le falta a los niños, pa' vestirlo, comprarle los zapatos, comprarle cuaderno, lapiz, la comida... a ellos les falta todo. Lo otro es que se enferman, en el invierno caminan metidos en el barro, todos mojados, pasando frío, después llegan a la escuela y pasan mojados toda la mañana o la tarde, entonces eso también es un problema. Por eso los más grande quedaron hasta ahí no más... y ahora los más chicos pueden porque tenemos esta casa en Tirúa pa' que ellos estudien... Uno es lo único que puede ayudarles es darle ánimo no más..."*

Esta es la situación de algunas familias, donde muchos jóvenes deciden romper con el viejo modelo de la movilidad a través de la educación. Ellos han dejado de creer que la educación pueda ser en las actuales circunstancias el mejor camino para realizar sus aspiraciones.

La ausencia de un modelo creíble para construir un camino personal de progreso instala la incertidumbre del futuro en la vida de los jóvenes. Ello instala al mismo tiempo una fuerte tensión entre los padres, que entienden sus esfuerzos por educar a los hijos como el mejor sacrificio para construirles un futuro.

Una causa habitual de las inseguridades vinculadas a la educación se relaciona con las dificultades de las familias para costearla. Esta amenaza está presente tanto en los relatos de familias pobres como en los de clase media y es especialmente fuerte en las familias rurales.

La calidad de la educación es también una fuente de inseguridades, especialmente en los estratos alto y medio. Se percibe una fuerte inadecuación entre la educación actual y lo que requerirán los jóvenes para integrarse satisfactoriamente al mundo del trabajo el día de mañana. Los esfuerzos que las familias hacen hoy por educar a sus hijos aparecen cuestionados en su eficacia futura. Entre las familias de estrato bajo, en cambio, una fuente de inseguridad importante proviene de la percepción de la fuerte diferencia entre la educación “de los pobres y de los ricos”. Se teme que la educación perpetúe y acentúe las diferencias sociales antes que aminorarlas.

### **Protección y reconocimiento social: la salud**

Las enfermedades y el acceso a los servicios de salud son ámbitos frente a los cuales las familias recurrentemente experimentan inseguridad. Para la clase media el sistema de salud público merece desconfianza, pero el acceso a los sistemas privados de salud provoca temor por los costos que ellos tienen. Para el mundo pobre a estos temores se agrega la inseguridad que proviene del no reconocimiento de sus urgencias y del maltrato que reciben.

**La familia de Josefina y Luis vive en San Felipe junto a sus cuatro hijos. Ambos padres trabajan como temporeros. Ellos han debido enfrentar el dolor del nacimiento de un hijo munisválido. Se suma a esto su calidad de indigentes y las dificultades que esto implica para recibir atención en salud.**

*"Yo siempre pensé que ellos por ser gente de municipalidad eran gente más educada que una y que la recibían bien... no me imaginaba que era así, la hacen esperar horas de horas y más encima la tratan mal. Mi marido me decía, no te sigas humillando, negra. Pero yo tenía que seguir, yo iba a llegar donde fuera, yo no me iba a quedar así, es injusto, porque nosotros necesitamos la tarjeta, por lo menos por un tiempo más hasta que nosotros podamos solucionarlo..."*

### **amenazas externas**

Mantener cohesionado internamente al “nosotros” familiar y dotarlo de fuertes vínculos materiales y normativos con el entorno social es percibido como un recurso y un valor básico en la tarea cotidiana de la construcción de la seguridad. Es, sin embargo, precisamente en este aspecto donde las familias experimentan sus crisis más agudas y sus secuelas más profundas. Las familias, especialmente las de estrato medio urbano, viven agudos procesos de desestructuración y desestabilización interna que les impiden estructurar proyectos de movilidad social y mantener los vínculos que las integran a la sociedad.

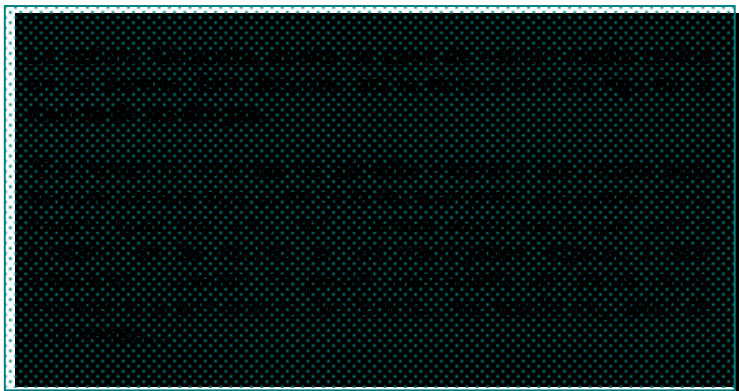
Hay múltiples situaciones internas en las familias que provocan inseguridad. La pérdida de los proyectos comunes y el debilitamiento de los códigos normativos compartidos que hacen posible un “nosotros” familiar son experiencias presentes en los relatos de muchas familias de estrato bajo, medio y alto. Es aquí donde las tensiones y contradicciones de un acelerado proceso de modernización se hacen sentir en la vida familiar. No sólo se trata de que los jóvenes incorporan pautas y valores que encuentran difícil cabida en las estructuras habituales de la vida familiar. Experiencias como la drogadicción y el alcoholismo, vividas como escape al sin sentido y a la incertidumbre, no sólo afectan a los jóvenes, sino también a los adultos. De 26 familias entrevistadas, 8 de ellas, de todos los estratos, presentan rupturas del núcleo y de su proyecto familiar por este motivo. En estas familias la violencia, la indiferencia y la incapacidad de articular imágenes y lenguajes compartidos termina por desplazar y romper al “nosotros”. Esta dificultad para organizar a la familia como un grupo capaz de actuar concertadamente a partir de sentidos comunes es la raíz de muchas situaciones de inseguridad.

Para muchas de las familias entrevistadas, el debilitamiento del “nosotros” surge de la ausencia tanto material como simbólica del padre. Ello aparece en los relatos como una carencia con un doble efecto. Por una parte, produce contradicciones y sobrecargas a la madre. Por otra parte, dificulta las relaciones intrafamiliares así como entre la familia y su entorno social. Por ambas razones la crisis



práctica del modelo tradicional biparental de la familia se acompaña de fuertes inseguridades, especialmente para la mujer. Las historias de familias del estrato alto agregan a esta inseguridad el estigma de la "mujer separada", y en los estratos bajos el de la "mujer sola" y "los hijos huachos".

La familia, no obstante, también se siente amenazada por factores externos en su capacidad de articular un "nosotros". Entre ellos los más importantes son las posibilidades de desviación que el mundo de la calle ofrece a los hijos. Algo ocurre más allá de las paredes del hogar que resulta difícil de ser codificado y controlado e impide la comunicación y ayuda entre padres e hijos. La droga y el embarazo adolescente aparecen como sus síntomas más visibles.



### **Trabajo, educación, salud, familia: la punta del iceberg**

Los relatos de las familias inician la descripción de sus inseguridades tomando alguna de las cuatro dimensiones mencionadas. Efectivamente han sufrido crisis en alguna de ellas. La mayoría de las veces, sin embargo, la crisis no se agota ahí, ni en su trayectoria, ni en su significado. Las crisis en el trabajo, la educación, la salud, o en las relaciones familiares se interpretan y viven como amenazas a un proyecto familiar que se construye en los plazos largos de las relaciones intergeneracionales.

Para las familias esas dimensiones constituyen imperativos básicos en la conformación de un sustrato de seguridad. Sin ese sustrato mínimo, no hay posibilidad alguna de construir proyecto familiar y un "nosotros"

desde donde levantar una familia y tejer los vínculos con la sociedad. Así, el trabajo es más que fuente de recursos, él es fuente de identidad social. Los ingresos perdidos por el desempleo se pueden reemplazar, pero la identidad perdida no. Lo mismo ocurre con la educación; ella es más que habilitación técnica, es el puente que permite acceder a mayores oportunidades sociales y dejar atrás muchas amenazas. La salud es más que superación de la enfermedad, es el espacio en que se expresa el amparo y reconocimiento social. Finalmente, la familia es más que reproducción material y cultural, es el actor que crea y moviliza proyectos de futuro.

A este significado profundo remiten el trabajo, la educación, la salud y las relaciones familiares y los convierten en la punta del iceberg para la comprensión de las experiencias de inseguridad. La crisis en alguno de ellos trastorna aspectos fundamentales en la vida de las personas y arrastra consigo a las más diversas dimensiones de la vida personal y familiar. Como recuerda el Informe Mundial de Desarrollo Humano de 1994, "una amenaza para un elemento de la seguridad humana probablemente se propagará - un tifón iracundo - a todas las formas de la seguridad humana" (PNUD, 1994)

### **3. INSEGURIDAD: LA AMENAZA A LA INTEGRACION SOCIAL**

Desde la perspectiva de las familias, la inseguridad exige ser leída como un proceso. Los relatos son explícitos en mostrar que las situaciones de inseguridad se instalan en la trayectorias de la vida familiar dibujando tendencias de integración o desintegración social. Para efectos del análisis se pueden agrupar y describir esas trayectorias de la inseguridad ordenando los relatos de vida de las familias sobre dos ejes: uno, de la integración-desintegración en la estructura socioeconómica, y dos, de la integración-desintegración normativa.

El siguiente cuadro permite describir el espacio en el que se mueven las trayectorias familiares en su experiencia y gestión de la inseguridad. El eje horizontal alude a la situación de integración-desintegración de la familia en términos de ingresos, acceso al

trabajo, a la salud, a la educación y a la vivienda. El eje vertical se refiere a la situación de integración-desintegración normativa de la familia (existencia de un código normativo común y de un "nosotros") y la existencia de vínculos primarios de amistad y secundarios de tipo institucional.

Cada uno de los cuadrantes define los estados de integración en que se ubican las historias de las familias estudiadas:

**Integración.** Las situaciones de integración plena se definen como aquellas donde se en-

esta situación, sólo 8 permanecen o alcanzan esta posición.

**Precariedad.** Se define por la presencia de integración normativa y la ausencia o carencias en términos de la integración socioeconómica. En esta situación se ubican las familias empobrecidas pero que conservan un "nosotros", un sentido de identidad y pertenencia que los aglutina y que posibilita acciones coordinadas. En estas situaciones la inseguridad se instala ya sea por la percepción de que la precariedad se asienta y profundiza, o por amenaza de disolución del vínculo familiar, con lo que se descendería a una situación de marginalidad. Este es el caso de 9 familias.

CUADRO 59  
Dimensiones de la integración social

Ejes de la integración social	Integración socioeconómica +	Exclusión socioeconómica -
Integración normativa +	A. Integración ++	B. Precariedad + -
Desintegración normativa -	D. Deshonra - +	C. Marginalidad - -

**Marginalidad.** Se define por la ausencia de integración normativa y socioeconómica. En esta situación se ubican familias cuya historia se caracteriza por la pobreza, la desesperanza y la incapacidad para articular un "nosotros" activo. En las historias de marginalidad la inseguridad no aparece como momentos específicos y delimitados. La inseguridad se vuelve rutina y normalidad y cuesta imaginar alternativas a la propia realidad. Este grupo está constituido por 3 familias.

**Deshonra:** Se define por la presencia de integración económica y la ausencia de integración normativa. En esta situación se encuentran presentes las condiciones de integración socioeconómica y normativa. En

esta situación se ubican familias de estrato medio y alto con serias carencias en la solidez del vínculo familiar o de su sociabilidad. Es el caso también de familias monoparentales de estrato alto y medio. La inseguridad surge tanto del rechazo social como de las dificultades para organizar acciones compartidas fundadas en un "nosotros" familiar. En esta situación se encuentran 6 familias.

La percepción y experiencia de inseguridad puede graficarse como la amenaza de desplazamientos en sentido negativo entre los cuadrantes de la integración. Es decir, se trata de la pérdida (en el caso de las familias que se deslazan de cuadrante) o del debilitamiento

(para aquellos que permanecen en el mismo cuadrante) de uno o más mecanismos de integración social.

Las condiciones que permiten a una familia permanecer en situaciones óptimas de integración o iniciar procesos de deterioro son cambiantes. Esas condiciones dependen tanto de las oportunidades sociales que están disponibles para las familias como de su capacidad de acción y de gestión. Las crisis familiares son trayectorias en las que se encuentran o desencuentran, se refuerzan o contradicen las capacidades, anhelos y estrategias de los actores y las posibilidades ofrecidas por la sociedad. Aquí radica el significado más profundo de la seguridad y la inseguridad.

#### 4. LA GESTION DE LAS TRAYECTORIAS DE INSEGURIDAD

El curso que siguen las trayectorias familiares tiene que ver con aspectos muy diversos. La capacidad de las familias para organizar estrategias que movilicen recursos y redes de relaciones sociales cumplen allí un papel fundamental.

Las estrategias se refieren a los comportamientos individuales y colectivos que la familia pone en marcha para superar la crisis. Las trayectorias que siguen las historias de inseguridad de las familias son el resultado de

cognitivos de los miembros de la familia; las redes de sociabilidad. Las diversas posibilidades de combinación y gestión de esos elementos determinan que las crisis familiares transcurran como desplazamientos en distintas direcciones entre la integración y la desintegración.

La noción de estrategia supone que las familias, y los sujetos en ellas, disponen de un margen de libre elección y movimiento dentro de las limitaciones impuestas por los recursos y las reglas sociales. Sin duda las familias se mueven en situaciones que restringen sus posibilidades de acción, pero de ningún modo las determinan.

En algunos casos las oportunidades que abre una situación son muy reducidas y las amenazas muy grandes. Por ejemplo, familias que intentan superar situaciones de pobreza en un contexto de desempleo estructural, de debilidad de los lazos sociales y desiguales oportunidades de inicio. Cuando el peso de las circunstancias es muy grande, la elaboración de las estrategias de acción se torna irrelevante, porque el margen de maniobra es escaso.

Las estrategias de gestión de las crisis familiares deben considerarse como combinaciones de determinaciones sociales y de elecciones frente a opciones abiertas.

##### **Trayectoria de reintegración económica (A) Sergio, el sueño del trabajador dependiente**

Sergio dejó la escuela a mediados de los 60, en sexto básico, para convertirse en el niño de los mandados en el taller de calzado donde trabajaba su hermano.

*"Ahí empecé a mirar a los maestros como hacían el trabajo y empecé a aprender mirando"*

A los catorce años se había convertido en trabajador del taller especializado en costura. Sólo varios años después obtendrá un contrato de trabajo y previsión.

En el mismo taller conoció a Bernarda, la empleada doméstica de los patrones, que se convirtió en su novia. Pronto se fueron a vivir de allegados a casa de la madre de Sergio. Nacieron tres hijas con intervalos de un año y, en 1973, un hijo.

El taller de calzado donde trabajaba Sergio quebró el mismo año 73. Sergio se convirtió en trabajador independiente. Aunque ganaba lo suficiente para

completo contexto estructural de oportunidades en que se desarrolla la historia de las familias, esto es, la economía, el marco jurídico, la política; las estrategias de acción; los códigos o mapas

pendiente. Trabajó como empleado de Ferrocarriles, pero se retiró, pero encontró que el sueldo era malo y se retiró. Finalmente trabajó en una gran fábrica de calzado, donde le hicieron contra los beneficios previsionales y de salud y porque el patrón le cobraba a la mujer y sus hijos estarán convertidos en trabajadores informales

*"Allí yo empecé a trabajar con contrato, con un sueldo estable, con alimentación, educar a los niños. Por eso mismo yo tenía que trabajar con Bernarda todas las noches..."*

Cuando arreció la crisis económica de principios de los años 80.



El primer factor relevante en la formulación de las estrategias familiares tiene que ver con **la definición de la situación**. Para que las familias puedan reaccionar estratégicamente frente a una situación de incertidumbre, primero tienen que reconocerla como existente, identificar su origen, evaluar los recursos de que se disponen y los elementos facilitadores y obstaculizadores presentes en el entorno. Sólo desde ese momento la familia está en condiciones de tomar decisiones y definir las acciones a emprender. Si no existe una definición de la situación y de sus fuentes no hay, entonces, posibilidad de imaginar salidas.

Sin embargo, la identificación de la fuente de inseguridad no es suficiente para generar una acción eficaz. Las historias de familia indican que aun cuando las fuentes de la inseguridad sean definidas por la familia y se cuente con modelos sociales de conducta, la organización de la acción no está asegurada. Es preciso también contar con **recursos sociales y económicos** de que echar mano, así como de la existencia de un proceso de **conducción y liderazgo**. Un proceso tal, conducido por uno o varios de los miembros de la familia, elabora y gestiona un proyecto de futuro familiar. Si la familia no se reconoce en el proyecto o se ve

debilitada en su cohesión, difícilmente podrá concebir proyectos para superar su situación.

La existencia de un "nosotros", que surge de definiciones compartidas de la situación, de lenguajes y modelos de acción comunes y de una conducción coherente es lo que permite,

*“Vivir la inseguridad: cotidianidad y trayectorias de familias”*

tal como lo muestran los relatos, imaginar y gestionar vías de salida a la situación de inseguridad.

Sin embargo, la mayor parte de las historias de familias muestran la dificultad que ellas tienen para resolver las situaciones de crisis. Muchas veces aquellos medios que permitirían generar orden o la continuidad de sus proyectos están fuera del marco de los recursos internos de las familias. En esas condiciones la estrategia más

fortalecimiento de la capacidad familiar. Es posible apreciar, y así lo confirman los datos de este estudio, que el desplazamiento de los recursos para superar la crisis desde el interior de la familia hacia el exterior parece formar parte de un desplazamiento más generalizado de los mecanismos de control e integración social, desde las instituciones sociales primarias hacia instituciones sociales basadas en lazos sociales secundarios.

### **Trayectorias de resistencia y dignidad (B) El sacrificio de la señora Marta**

Para la señora Marta, de Cerro Navia, salvar a su hijo de la drogadicción se convirtió en la gran misión de su vida. Se trataba de darle una vida digna al hijo, pero también de asegurar la integración de su familia. En la drogadicción del hijo ambas cosas estaban amenazadas.

La trayectoria del hijo parecía condenada a terminar como tantas otras similares: en la exclusión y la delincuencia. Lo que para el hijo había comenzado como algo propio de una etapa de la vida juvenil en pobreza se había convertido luego en autodestrucción:

*"no había nada que hacer, primero me metí en la marihuana y después en otras cosas, yo creo que de mono y después fue como el pan de cada día, ya no era por alargar momentos placenteros, sino pa puro borrarse no más..."*

Una sociabilidad particular, la de la pandilla del barrio, acompañaba a Diego en su historia de drogadicción. Con ellos inició una carrera de autoexclusión y enfrentamiento social: con ellos se divertía provocando a los carabineros, usando armas y planificando asaltos. Si Diego no estaba ya en la cárcel era por los pactos del silencio establecidos por los miembros de la pandilla y reforzados por las madres. En esos pactos estaba en juego la supervivencia de los jóvenes, pero también estaba en riesgo la integración social de sus familias.

La apertura de un centro cultural vinculado a un proyecto FOSIS y al municipio son las primeras luces que mostrarán a Diego un mundo más allá de las redes de su pandilla. Un joven monitor, un grupo musical, la posibilidad de mostrar aptitudes son los primeros estímulos para comenzar a abandonar el mundo de las drogas. A ello se suma una polola universitaria, que *"parece de otra parte"* y le amplía aún más los horizontes de su mundo. En esos espacios conoce nuevas pautas de conducta, nuevos valores y esperanzas. Diego sabe que él ya no es el mismo:

*"Ahora no me gusta que me miren como antes... lo que pasa es que antes yo era escurrido, era despierto y eso hacía que los otros me tuvieran miedo y antes yo estaba conforme con eso, ahora ya no me gusta que me miren así..."*

La señora Marta está orgullosa:

*"el sacrificio mío de andar noche y día se puede decir a la siga de él y por eso mismo descuidé un poco a mis otros hijos, pero logré sacar adelante al Diego... y ese es el mayor orgullo mío. Sí, yo me siento orgullosa, porque ahora mi hijo está bien y más adelante va a estar mejor..."*

La situación de pobreza económica de su familia no ha cambiado, pero ahora cuenta con una familia constituida, donde rigen los códigos morales de la "deberencia".

El contacto al núcleo familiar con agentes externos: profesionales, instituciones públicas o privadas de protección o control social

Las situaciones de acción

El camino típico recorrido por una familia en la gestión de sus inseguridades puede describirse en cuatro etapas.

Si bien se pueden superar situaciones específicas de crisis mediante la intervención de estos actores, no siempre ella deriva en un

**Inicio o quiebre.** La primera etapa de una situación de inseguridad está marcada por una ruptura de la cotidianidad familiar, la que

puede aparecer a partir de un hecho concreto, como la pérdida del empleo, enfermedad, separación matrimonial o abandono de los estudios. Son los primeros indicios de que "algo ha sucedido o está sucediendo". Durante esta primera etapa, la familia no define un camino para manejar afectiva o materialmente la situación. Se pasa con frecuencia de la negación a la aceptación fatalista de los hechos que marcan la situación de crisis. Se cree que en lo fundamental la vida familiar no está alterada, se imaginan ideas salvadoras, se busca una salida rápida. En esta etapa la inseguridad surge más como estado de ánimo que como dato objetivo. Esto es lo que caracteriza a la inseguridad: la ruptura de las certezas y estados de la vida cotidiana, la dificultad para percibir los contornos objetivos de la nueva situación y la carencia de estrategias de acción. Algunas familias nunca saldrán de esta fase.

**La generalización de la crisis.** Tanto para aquellos que logran movilizarse como para aquellos que permanecen detenidos, en una

de la situación, las familias inician procesos internos tendientes a resolver la crisis. Comienza un proceso de codificaciones, explicaciones y diagnósticos que apuntan a la definición de la situación y a la determinación de los recursos internos y externos disponibles. El reconocimiento de la situación y de que ella exige acciones "extraordinarias", es decir no habituales, supone, a la vez, replantear la imagen que la familia tiene de sí misma y redistribuir sus papeles. Esta fase es una de las más conflictivas y cruciales en la trayectoria de la crisis de inseguridad.

**Salida o consolidación.** Esta etapa se alcanza no sólo gracias a la superación puntual de la situación que desencadenó la crisis, sino gracias a la consolidación de un nuevo tipo de integración, bien al interior de la familia o entre la familia y su entorno social. No sólo se ha debido superar, por ejemplo, la cesantía del padre, se ha debido superar la amenaza de desintegración familiar y social que ello contenía.

### Las trayectorias en el círculo cerrado de la marginalidad (C)

#### Para Marisol, todo volvió a ser igual

La señora Marisol y don Pedro pertenecen a una familia de temporeros del valle del Aconcagua. Ambos trabajan en los "packings" de fruta de exportación. La familia tiene cinco hijas, todas fueron a la escuela de la localidad. La señora Marta soñó un oficio para cada una de ellas: peluquera, secretaria, costurera... Para el padre la educación es asunto de la esposa:

*"... ella tiene más contacto con las niñas, yo no, porque salgo en la mañana y llego en la noche... y que hagan lo que quieran digo yo, a mí nunca me ha gustado meterme en na'... Porque yo tampoco estudié, tendrá que ser igual a mí, que no estudié na' yo, así que no le dije na' yo. Así que yo digo pa' que la voy a retar si yo fui igual. Claro si yo hubiera estudiado hartito, hubiera llegado hasta octavo, una cuestión así, a ésta no le habría aguantado yo, pero la Carola me ganó, porque pasó a sexto aquí, yo llegué a quinto no más"*

El trabajo del packing es duro, la señora Marisol tiene poco tiempo para acompañar a sus hijas en el estudio y a menudo tampoco entiende las tareas que les dan en la escuela. Ella les aconseja pedir ayuda a una vecina, pero ésta tampoco podrá ayudarlas. La escuela y la biblioteca están siempre cerradas fuera del horario de clases. Tampoco puede ayudar el profesor, que vive fuera de la localidad.

segunda etapa surgen los...  
la situación inicial. No se...  
empleo, sino que se acum...  
pierde el grupo social...  
alteran los ritmos y es...  
familiar. En suma, se pier...  
las condiciones normales d...

**Búsqueda de salidas.** En...  
acumulan las manifestacio...

*"Vivir la inseguridad"*

Las hijas, que quedan largas horas solas, deben asumir las labores del hogar; el estudio no es su principal preocupación. Los veranos acompañan a su madre a las plantaciones, a los "packings". Allí aprenderán los secretos del corte de la uva.

*"A todas les enseñé yo cuando tenían nueve o diez años, me las llevaba al potrero y les enseñaba, que el hueco que el secado de pasas, de la uva, les enseñaba los tipos de raleos, a embalarla, a limpiar la uva, a cuidarla, a reconocerla... lo que es un parrón..."*

El trabajo esporádico junto a la madre les permite ganar desde muy temprano algún dinero. Sólo dos hijas llegaron hasta 6º básico y siguen sus estudios en San Felipe. Ambas quedan embarazadas y deben suspender la escuela. Su madre les conseguirá trabajo en los "packings" a pesar de no cumplir con los requisitos mínimos de edad. La mayor se "casa bien" y ofrece financiar los estudios de una hermana, pero ésta no aprende y decide desertar con la aprobación de su padre. Nuevamente la señora Marisol colocará a su tercera hija en un packing; al poco tiempo también será madre soltera.

La hija mayor del matrimonio logra llegar a 6º básico, pero su trastorno mental hace dudar a los padres respecto a su futuro. La dejan en la casa en espera de alguna solución. La posibilidad de que también ella quede embarazada pronto, los doteros para enviarla también a estudiar fuera del hogar. El padre señala:

### **La sociabilidad en la organización de la acción de las familias**

Las estrategias familiares para superar las crisis se despliegan sobre las redes de relaciones sociales con que ellas cuentan. Las relaciones sociales no son un recurso más junto a los de tipo económico. La sociabilidad, más que un recurso, establece un campo de oportunidades en el cual las familias desarrollan su acción. La sociabilidad provee vínculos en los más diversos niveles de la estructura social, desde los vínculos intrafamiliares hasta los vínculos de la familia y sus miembros con las instituciones sociales.

Esa trama de vínculos define el espacio de las acciones posibles, determina los recursos disponibles y la forma de su circulación. La sociabilidad, esa red en que está contenida la familia, asegura que la anormalidad de una situación determinada pueda ser controlada por la normalidad de un espacio social más amplio y relativamente más estable que las trayectorias de sus miembros. Por esta razón, como lo atestiguan los relatos de las familias, la posibilidad de que una crisis familiar derive en desintegración está directamente relacionada con la solidez o precariedad de sus redes sociales. En la sociabilidad reside gran parte de las diferencias entre una familia que logra superar una situación de inseguridad y otra que no lo logra.

Las redes sociales pueden organizarse según los distintos bloques de actores que están en juego en la gestión de una crisis. Esos bloques se definen según su similaridad de acuerdo con la distancia respecto de los miembros de la familia o de acuerdo con el papel que desempeñan en la gestión de la crisis. En los relatos analizados los bloques de actores más frecuentes son los siguientes:



## Los miembros del grupo familiar

El núcleo familiar puede aparecer actuando unido como tal o bien con acciones autónomas del padre, madre o hijos. La presencia de núcleos indiferenciados es más propia de los estratos bajos. Sin embargo, ello revela más bien la superposición de los problemas de los distintos miembros más que una acción compartida. En la clase media y especialmente en la alta se aprecia una relativa especialización de sus miembros cuando hay un proyecto común. Cuando hay sintonía en los proyectos de familia suele apreciarse una relativa autonomía de los miembros en la forma de encarar la gestión de la crisis. La autonomización de la acción de alguno de los

cuando este bloque de actores desempeña un papel fundamental.

## La red de amigos

La red social de las amistades cumple funciones de apoyo y compañía y suele estar presente en todos los eventos de la vida familiar. Los amigos están vinculados a distintos miembros del grupo familiar. La lealtad, por sobre la funcionalidad o los intereses, es lo que define este tipo de redes. En ocasiones, por esta misma razón, pueden facilitar rupturas en las relaciones familiares, especialmente cuando las redes de los distintos miembros de la familia implican lealtades contradictorias.

### La trayectoria de la ausencia del "nosotros" y la deshonra (D)

#### La ruptura del proyecto de ascenso social

La familia está compuesta actualmente por Alfonso, la señora Fresia, dos hijos de 25 y 26 años y la abuela materna. La hija mayor vive fuera del hogar con su pareja y dos hijos. El padre, ingeniero, es actualmente gerente de dos empresas. La madre, de profesión profesora, no ejerce y se dedica al trabajo de beneficencia y al cuidado de sus dos nietos.

La vida de la familia se vio fuertemente alterada con el embarazo de Paula, la hija mayor, a los 16 años. El embarazo ocurre en un momento en que la familia inicia un proceso ascendente de movilidad social y se muda de la comuna de Los Cerrillos a una cómoda casa en Ñuñoa. Paula queda embarazada de un vecino de Los Cerrillos, "de condición social inferior". Este hecho, sumado a la percepción de la madre de que el novio quiere aprovecharse de la condición social de la hija y truncar sus posibilidades de movilidad y realización personal, la llevan a tomar la decisión de hacerle un aborto que financiará el padre. Desde ese momento ni la hija ni la familia vuelven a ser los mismos.

*"Dentro de nuestra familia esto la cambió mucho. Nosotros teníamos planes, tener hijos profesionales, una familia sin muchos problemas, que siguieran formándose sin problemas... y eso no resultó".*

La hija vuelve a quedar embarazada, sufre permanentes depresiones y abandona a su hija. Los abuelos cuidarán a la nieta. Paula no logra terminar sus estudios superiores en la Universidad Católica. A pesar de que intenta mantener en secreto su embarazo, cuando los compañeros se enteran la aíslan y dejan de dirigirla la palabra.

miembros en ausencia compartido puede o bien bien profundizarla.

## La red de apoyo doméstico

La función primordial de puestas normalmente por resolver los problemas reproducción socioeconómico familiar. Es en momentos en cuestión la condición

*"Mi hija en ese tiempo estudiaba en la Universidad Católica. Ahí se hizo de una amiga, y a ella le contó que estaba esperando, desde ahí que esta niña no la saludo más y en el curso le hicieron el vacío, eso fue bien duro para ella".*

La llevan a psicólogos y psiquiatras en busca de una salida a la profunda depresión que la afecta. Ella logra retomar estudios, formar una pareja y tener otro hijo. Sin embargo, la depresión y los intentos de suicidio continúan; la relación con su primera hija no hace más que empeorar. Los abuelos siguen asumiendo económica y afectivamente la nieta.

Los padres de Paula, movidos por un fuerte sentimiento de culpa, buscan ayuda en la comunidad cristiana, donde escuchados y apoyados. La madre se aboca a las obras de beneficencia, incluso apadrina a un niño pobre de la comuna de Cerrillos. El padre comparte la culpa de la madre y se pregunta dónde estuvo finalmente el error. Reconoce que el proyecto de familia y el futuro de sus hijos ha sido truncado.

*"yo creo que todo eso alteró, creo que produjo problemas en toda la familia, cambió el curso para el resto..."*

Los hermanos también resienten la crisis vivida, ninguno ha podido formar pareja y permanecen en el hogar paterno.

*"Vivir la inseguridad"*

### **La red laboral o de negocios**

Surge de relaciones de trabajo prolongadas y estables. Las redes laborales implican tanto los vínculos informales que surgen de la camaradería en el trabajo como los vínculos formales necesarios para el propio desempeño laboral. En nuestros relatos, en los pocos casos en que no hay red de sociabilidad laboral, ello está asociado a fuertes crisis de integración social.

### **El apoyo público extendido**

Las funciones del aparato público son fundamentalmente de apoyo directo y control social. El cumple una función subsidiaria bajo el principio de focalización. La presencia de este tipo de redes se advierte con mayor fuerza en los sectores bajos y medios vulnerables.

### **Otros componentes de la red**

Se refiere a la presencia de antagonistas a las estrategias familiares, a formas de apoyo institucional privado, intermediarios vecinales, mediadores políticos o de otro tipo.

Estos bloques de relaciones tienden a estar normalmente presentes en los procesos de gestión de la inseguridad familiar. En distintas fases de la crisis entran en escena distintas redes de sociabilidad. Tan relevante como su presencia son las relaciones que cada red establece con los otros elementos en juego en la situación.

## **5. CONCLUSIONES**

### **Inseguridad, acción y condicionamientos sociales**

La inseguridad que surge de la experiencia de la ruptura y la consiguiente exclusión social puede encontrarse en familias de distintos estratos y condiciones sociales. En realidad, la condición socioeconómica no es un factor suficiente ni en el surgimiento de la inseguridad ni en su resolución. Cabe entonces preguntarse, ¿cómo es que se llega a una situación de fragilidad y vulnerabilidad tal que la percepción de inseguridad se instala en la vida de familias socialmente tan diferentes entre sí?

El camino habitual sería buscar la respuesta en la existencia de un destino social que surge de los determinismos estructurales y de las grandes cifras que describen a la sociedad. Estadísticamente es verdad que las posibilidades de exclusión atañen principalmente a los más pobres. La precariedad de sus recursos económicos, sociales o simbólicos pareciera hacer de estas personas objetos pasivos, incapaces de hacer frente a las amenazas de la modernización, menos aún aprovechar sus oportunidades. Las historias de familias nos muestran, sin embargo, que los determinismos sociales no son suficientes para dar cuenta de las trayectorias de la inseguridad.

Atendiendo a esas mismas historias parece más pertinente buscar las explicaciones de las trayectorias de la inseguridad en el modo en que se articulan las condiciones del entorno social y la capacidad de acción de las familias. Allí se muestra que la trayectoria de la inseguridad es un proceso dinámico que acontece en un espacio de acción donde los actores despliegan sus estrategias. Los determinantes sociales son una limitación de ese espacio; ellos definen las oportunidades que se les presentan a los actores familiares y las amenazas que los limitan. Cuando ese espacio es muy reducido o cuando las amenazas son muy superiores a las oportunidades, la acción se hace prácticamente imposible. No obstante, hemos visto que ni aún en la más precaria de las



familias ese espacio está completamente cerrado.

La lectura de las trayectorias muestra que la entrada en la inseguridad puede tener múltiples causas. Normalmente los acontecimientos específicos que la desatan son sólo detonantes. La inseguridad surge, en realidad, en el momento en que a partir de una crisis, cualquiera que ella sea, la familia se enfrenta a la amenaza de la ruptura de sus vínculos sociales básicos. A la inversa, la solidez de esos vínculos económicos, simbólicos y normativos es lo que permite que una crisis particular no se transforme en desintegración generalizada para la familia. Ellos son los mecanismos de seguridad que permiten desactivar y superar las crisis. Así, la normalidad permanece normalidad y las crisis una excepción, por dolorosas que sean. Cuando en el contexto de una crisis esos vínculos se revelan débiles o se debilitan a causa de ella, entonces no hay un transfondo de normalidad y certidumbre desde el cual enfrentar y reconducir la crisis. La incertidumbre y la inseguridad copan entonces el ámbito de las familias.

### **El debilitamiento de los recursos para la acción**

#### **La debilidad de nuestro lenguaje**

La primera condición de éxito para la superación de las inseguridades es el reconocimiento y codificación por las familias de lo que está en juego en su inseguridad. Los relatos muestran que sólo en el momento en que se identifican las amenazas las familias pueden generar pautas para la acción.

La condición marginal tiene mucho que ver con la dificultad de esta codificación. En efecto, el hambre, el frío, el temor a la agresión se hacen tan totales y apremiantes que resulta difícil ver el contexto más amplio en que se desenvuelve el propio drama. No se ven ni las amenazas más graves, ni tampoco las oportunidades disponibles. Las estrategias quedan cazadas en la superación de las necesidades más inmediatas y limitan con ello sus propios espacios de acción más allá de lo que ya las estructuras sociales se los han limitado. Sólo en el momento en que se visualiza el contexto real de las inseguridades

se pueden desplegar estrategias para su neutralización o superación.

Un elemento facilitador de la codificación es la variedad y coherencia de la comunicación intrafamiliar. Cada miembro ve aspectos del entorno que los otros no ven. Esa variedad es una oportunidad y una amenaza. Hay historias de familia en que esa variedad se vuelve contradicción, y ella bloquea la acción. Hay familias, en cambio, en que esa variedad deriva en imágenes compartidas, las que permiten una mejor detección de los recursos disponibles. La diferencia entre una y otras radica en la capacidad para la comunicación horizontal entre los actores familiares involucrados en la crisis.

Los estudios muestran nítidamente las dificultades para generar codificaciones compartidas al interior de las familias. La diversidad y hasta contradicción de mundos de sentido que alberga hoy en su interior cada familia deriva en lenguajes a veces difíciles de traducir entre sí. El lenguaje de un padre que se define como proveedor de movilidad para los hijos mediante la educación choca con el lenguaje de los hijos, que se estructura a partir de la desconfianza en la eficacia del lenguaje del padre. Entre ellos la madre se ve fragmentada entre su lenguaje de esposa del padre proveedor, el de trabajadora y el de contenedora emocional de unos hijos que viven en un mundo que no alcanza a comprender.

Es importante anotar que la capacidad de codificación y de comunicación no depende sólo de la iniciativa de la familia. El lenguaje y la comunicación son procesos sociales objetivos que dependen de la sociedad misma. Para comunicar con otros hay que disponer de un lenguaje común que no puede ser inventado a voluntad por uno de los participantes. Un aspecto a destacar de las historias de familias es que ellas no disponen de lenguajes que permitan abordar abierta y adecuadamente sus inseguridades. Los “asuntos de familia” forman parte de aquellos problemas que es más fácil cubrir con un “tupido velo” que transformar en objeto de conversación. Esto es especialmente cierto respecto de formas nuevas de inseguridad, como en el caso de la soledad de las jefas de hogar o en la crisis de identidad que sobreviene a la cesantía, o la ineficacia de

ciertas formas tradicionales de movilidad social.

A falta de un lenguaje social que permita el reconocimiento y codificación de las crisis que enfrenta actualmente la familia, ellas aparecen a la propia mirada familiar como anormales e ilegítimas. La lógica del ocultamiento de los problemas que de ahí deriva solo aumenta la percepción de exclusión social y con ello profundiza la inseguridad.

### **La débil construcción del “nosotros”**

Hacer frente a una situación de inseguridad exige también un agente capaz de orientar y aglutinar en torno a sí al núcleo familiar, agente capaz de elaborar y gestionar un proyecto de futuro familiar. Esta visión anticipadora pone en escena la imagen de la familia: si ella no se reconoce en un “nosotros”, difícilmente podrá concebir proyectos o soluciones que conduzcan a una salida. En los relatos de familia observamos que en muchos casos crisis muy puntuales se agigantan cuando el “nosotros” que debiera enfrentarla se descubre fragmentado. La incapacidad, por ejemplo, para ponerse de acuerdo acerca del futuro educacional de los hijos puede tener efectos más graves para el proyecto familiar que la crisis de uno de los hijos en el liceo que dio origen a la discusión.

### **La debilidad de la sociabilidad fuerte**

Finalmente, la presencia y alianza con terceros aparece normalmente como un elemento clave en la superación de situaciones difíciles. Aquellas familias que no incorporan otros actores en sus estrategias de acción rara vez logran dar respuesta satisfactoria a los problemas que las afectan. En este campo las historias de familias muestran que el entorno social ha diversificado de tal modo sus fuentes de oportunidades y amenazas que resulta difícil acceder a las primeras o neutralizar las segundas activando redes de sociabilidad de canal único. Antes pudo bastar un vínculo fuerte con una autoridad local para acceder a través de él a los distintos ámbitos relevantes del acontecer social. Hoy se requieren vínculos más abiertos, más diversos, de mayor alcance. La persistencia de las redes fuertes, locales y

de canal único, que resultan un buen mecanismo de defensa frente a amenazas externas, se convierte en un bloqueo a la hora del aprovechamiento de las oportunidades. Esta tensión explica varias de las historias de inseguridad presentadas, donde una sociabilidad primaria fuerte asegura la integración normativa y simbólica de la familia, pero estrecha canales de movilidad e integración socioeconómica.

### **La familia: fuente de seguridad amenazada**

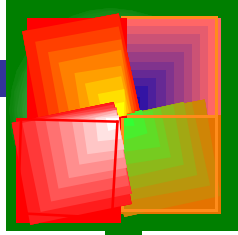
Las historias revisadas plantean una legítima duda acerca de la capacidad actual de las familias para realizar su papel de mecanismos generadores de integración social. Asegurar la integración económica y normativa al mismo tiempo es un ideal que pocos logran. Todas las familias entrevistadas han pasado por momentos de crisis que se han convertido en situaciones generalizadas de inseguridad. Después de esa experiencia no han vuelto a ser iguales que antes.

Las razones de la relativa debilidad actual de la familia parece radicar en su dificultad para gestionar los nuevos desafíos del entorno social sin desintegrarse interna o socialmente. Las normas e imaginarios que regulan la vida familiar son cada vez menos eficaces para promover la gestión de las amenazas y oportunidades con vistas a facilitar una integración social, económica y normativa de sus miembros.

Esa inseguridad es agravada por el sentimiento de culpa que provoca el discurso que atribuye a las familias toda la responsabilidad en la gestión de los “asuntos de familia” y en la contención de las crisis de integración. Muchas instituciones y sistemas sociales se hacen más livianos y eficientes porque descargan funciones básicas de integración y sentido sobre los hombros frágiles de la subjetividad familiar. La intervención pública suele ocurrir sólo cuando la

familia se ha quebrado bajo el peso de la contradicción entre la enormidad de sus responsabilidades sociales y la precariedad de sus recursos privados. Una mejoría de la Seguridad Humana exigiría una gran conversación pública, con un lenguaje nuevo, acerca de los caminos para un nuevo pacto entre la familia y la sociedad.





## **CAPITULO 10**

# **La Seguridad Humana en Chile**

## LA SEGURIDAD HUMANA EN CHILE

El Informe de Desarrollo Humano en Chile 1998 ofrece, como todos los estudios sobre un desarrollo humano sostenible, una reflexión acerca de las oportunidades y amenazas que enfrenta la persona como sujeto del desarrollo. En esta ocasión se hizo hincapié en la Seguridad Humana con el fin de analizar la relación entre las condiciones del ser humano para constituirse en sujeto de su desarrollo y la actual estrategia de modernización.

El enfoque permite visualizar una paradoja característica del Chile actual: **tiene lugar una impresionante modernización de la vida social que crea nuevas y mayores oportunidades al mismo tiempo que crecen la inseguridad y la incertidumbre.**

Cómo se reconoció en el capítulo 1, el país ha tenido una serie de importantes logros en el ámbito económico y social.

Ha mantenido una alta tasa de crecimiento. Han aumentado los salarios reales. Han bajado la inflación y la cesantía a niveles históricos. Han aumentado, también, en forma impresionante, el monto, la variedad y los destinatarios de las exportaciones. En suma, Chile, en los últimos diez años, ha más que duplicado su nivel de ingresos per cápita.

Junto a ello, disminuye la pobreza en forma constante a la vez que crecen los índices de Desarrollo Humano. Se incrementa el gasto social al doble en educación, salud y vivienda. Se impulsa la descentralización territorial tanto regional como comunal y se prioriza a la gente en la formulación de las políticas públicas.

Los subsidios monetarios, en tanto, cumplen un importante papel en mejorar la distribución de las oportunidades. En efecto, vista según quintiles de ingreso, la diferencia entre los extremos, antes de las transferencias hechas por el Fisco, es de 14,4 veces. Luego de ellas, la distancia se acorta a sólo 8,6 veces. (Discurso sobre el Estado de la Hacienda Pública. Ministro de Hacienda, 1997)

También se le ha dado relieve a una especial y concreta preocupación por los grupos vulnerables, como los adultos mayores, los discapacitados, los jóvenes, las mujeres jefas de hogar, entre otros, ámbitos en los cuales se han implementado diversos apoyos estatales.

Adicionalmente, el gobierno ha planteado nuevos proyectos (algunos de los cuales son hoy leyes vigentes) tendientes a mejorar los mecanismos de Seguridad Humana de que disponen las personas. Ejemplos de lo anterior son los proyectos de perfeccionamiento de las normas de la negociación colectiva y la ampliación de su cobertura; la reforma del sistema de capacitación laboral; el proyecto de ley que establece un sistema de protección al trabajador cesante (PROTAC); la ley del consumidor; el perfeccionamiento del sistema de subsidios habitacionales y de garantía estatal a la calidad de la vivienda, entre otros.

Estos son una clara manifestación del esfuerzo realizado por asumir la subjetividad de las personas y alcanzar la complementariedad requerida para el logro de la Seguridad Humana.

### La paradoja

Los datos empíricos revelan logros y avances importantes junto con grados más o menos significativos de desconfianza tanto en las relaciones interpersonales como en las relaciones de los sujetos con los sistemas de salud, previsión, educación y trabajo. El malestar existente hace pensar que los mecanismos de seguridad que ofrece el actual "modelo de modernización" resultan insuficientes. Los fenómenos presentados en el Índice y analizados en los estudios sectoriales son corroborados por las historias de familias que dan cuenta de las dificultades de quienes deben enfrentar amenazas de desintegración económica o normativa. Resumiendo el diagnóstico: aunque el país avanza, la Seguridad Humana en Chile no tiene un nivel satisfactorio y, además, se encuentra distribuida de manera desigual.

*En Chile tiene lugar una impresionante modernización de la vida social que crea nuevas y mayores oportunidades al mismo tiempo que crecen la inseguridad y la incertidumbre*



Diagnosticar situaciones de inseguridad e incertidumbre en Chile podría ser una constatación de sentido común: todo cambio social implica oportunidades y amenazas; en la medida en que aumentan las opciones también se incrementan los riesgos. Mientras sea imposible calcular las consecuencias deseadas e indeseadas de una acción y, por consiguiente, mientras sea incierto el futuro, toda decisión lleva aparejado riesgos. Sería igualmente banal constatar que toda transformación supone riesgos. Sin duda, la modernización conlleva un nuevo tipo de riesgos, antes desconocidos, pero no generan necesariamente inseguridad. Queda pendiente la pregunta: **¿por qué razones los chilenos y las chilenas se sienten inseguros cuando aumentan las oportunidades?**

La reflexión acerca de la inseguridad en el Chile actual concierne, en concreto, a las razones que afectan a la capacidad de las personas para defenderse de los riesgos comunes y para disponer de las oportunidades que ofrece el desarrollo del país. Acorde con la interpretación propuesta, la seguridad descansa sobre el grado de complementariedad que han de guardar el desarrollo de los sujetos y el despliegue de los sistemas. **Vista así, la inseguridad de los chilenos y las chilenas pareciera radicar en la tendencia de los sistemas funcionales a independizarse en un grado tal de los sujetos que éstos pierden la capacidad de incidir sobre los procesos de modernización. El problema de la complementariedad será el tema de este capítulo, que sintetiza los motivos del malestar.**

El balance de las inseguridades de la sociedad chilena consiste en cinco pasos. Un motivo de inseguridad parece residir en el ritmo de la modernización. Su avance vertiginoso abre una brecha frente a la memoria y las raíces culturales de la gente. Esta asincronía será la materia del primer acápite. El malestar no es solamente de índole cultural; tiene también bases materiales. Los sistemas de salud, previsión, educación y trabajo parecen ofrecer mecanismos parcialmente satisfactorios en términos de seguridad. El segundo acápite resumirá algunas deficiencias. Considerando dichos problemas, ¿por qué los sentimientos de inseguridad no se expresan abiertamente? El

tercer acápite muestra un conjunto de dispositivos que desactivan las manifestaciones de inseguridad e incertidumbre. Aun así, el malestar se ha vuelto evidente.

Revisando las interpretaciones habituales, bosquejadas en el cuarto apartado, se aprecia que el problema de fondo radica en la mediación entre la subjetividad y la modernización. Es menester recordar que el mal manejo de dicha complementariedad tiene consecuencias tanto para los sujetos como para la sustentabilidad del desarrollo. Para completar el diagnóstico se esbozan, en las notas finales, algunos aspectos de la seguridad humana que merecen una mayor atención.

## **1. INSEGURIDAD POR ASINCRONIA ENTRE MODERNIZACIÓN Y SUBJETIVIDAD**

Cuando dos tercios de los entrevistados por CEP-PNUD en 1997 declaran no sentirse suficientemente informados acerca de hechos que afectan a su vida, lo que ellos echan de menos tal vez no sea tanto información como códigos de interpretación. Posiblemente sientan la falta de "códigos" adecuados para dar cuenta de las transformaciones en curso. En efecto, las innovaciones tecnológicas, los desafíos en materia de organización, el nuevo horizonte espacial y temporal del desarrollo chileno, todo ello exige nuevas maneras de comprender la realidad. La falta de inteligibilidad puede ser un motivo de inseguridad.

Se precisan nuevas claves de interpretación, pero vinculadas al acervo histórico-cultural de las personas. Pues bien, parece existir un desfase entre la memoria colectiva de la gente y los desafíos de su quehacer actual. En las conversaciones de los "grupos de discusión" afloran continuamente los contrastes entre un "ahora", plagado de inseguridad, y un "antes", cuando se podía confiar en la gente y los vecinos se ayudaban, cuando "se llevaba la camiseta" de la empresa y había tiempo para conversar con los amigos. Tal vez sean imágenes idealizadas que dicen más de las frustraciones de hoy que de las realidades de ayer. En todo caso, sin embargo, es notoria una percepción

nítida de la distancia entre hoy y ayer. La apreciación del Chile actual puede ser positiva o negativa, pero se apoya en una evaluación (al menos tácita) del pasado.

La estrategia de modernización impulsó en los últimos veinte años una gran transformación de la sociedad chilena, pero los cambios tuvieron ritmos distintos.

Existe, por un lado, el ritmo acelerado de las transformaciones económicas. En términos estructurales, el rasgo sobresaliente de la época es la mayor diferenciación de "sistemas funcionales" con "reglas del juego" específicas. El sistema económico, como el de salud, de previsión o el mismo sistema político, van conformando campos relativamente cerrados y autorreferidos. Al obedecer exclusivamente a sus propios códigos internos, dichos "sistemas funcionales" adquieren una autonomía desconocida en la fase anterior. Dicha autonomía tiene una implicancia relevante para la seguridad: se trata de sistemas que no consideran debidamente la subjetividad de las personas.

Por otro lado, también el mundo subjetivo de las personas cambia, pero a un ritmo mucho más lento. Las personas saben interiorizar las maneras en que operan los sistemas y adquirir así un instrumental práctico y mental para manejarse en el mundo objetivo. Día a día, saben adaptarse a las innovaciones. Sin embargo, pueden surgir desajustes. Un cambio rápido y radical de los "sistemas funcionales" deja obsoletos los hábitos y conocimientos de la gente. Súbitamente las personas se encuentran desprovistas de los conocimientos, aptitudes y motivaciones que requiere el nuevo entorno. De la noche a la mañana desaparece ese ámbito de tradiciones y proyectos, que permitía "hacer sentido". Un

ejemplo conocido es el caso de campesinos con hábitos precapitalistas que se ven enfrentados súbitamente a un "cosmos capitalista". También en casos menos dramáticos suele surgir un sentimiento de inseguridad e incertidumbre. La gente no encuentra en sus costumbres y creencias las herramientas para hacer inteligible el nuevo funcionamiento de la sociedad. Esta parece entonces estar "fuera de control".

El desajuste exige el aprendizaje de un nuevo "sentido común", pero ello no se realiza desde cero. Supone una reconstrucción del pasado, es decir, una memoria. En ella se yuxtaponen y sobreponen muchas capas y dimensiones. Una imagen poderosa del pasado parece ser la del Estado protector. Probablemente, la protección no radicaba solamente en los empleos, viviendas y pensiones que proveía. Si el recuerdo del Estado de Bienestar se mantiene vivo, es principalmente por su dimensión simbólica. Esto es, por los vínculos de reconocimiento, pertenencia y arraigo social que encarnaba el Estado a través de los servicios públicos. De este modo, la "estrategia desarrollista" fue conformando una cultura y una tradición que de pronto parecen añejas y obsoletas.

Los recuerdos del Estado protector (como tantos otros) expresan a la vez una orfandad y una demanda. Hablan de un país y un mundo que de un modo irreversible se fueron. Al mismo tiempo, reivindican el derecho a una dignidad protegida, una identidad reconocida, unos afectos y sentimientos acogidos. Hablan no sólo de la ausencia de un pasado, sino también de las lagunas del presente.

Existen imágenes del pasado, pero no hay una elaboración de lo pasado. Hay nostalgias, pero falta esa permanente reconstrucción y reinterpretación de lo que pasó. Falta nombrar qué es lo que se perdió y, además, asumir la pérdida. Diversas razones han inhibido a la sociedad chilena hacer un duelo. La consecuencia podría ser una conciencia histórica trizada. Esa trizadura, esa distancia silenciada entre el presente de los chilenos y lo que alguna vez fueron y creyeron, distorsiona la comunicación. Debilita, por lo tanto, las relaciones de confianza y, en particular, la confianza en

*La apreciación del Chile actual puede ser positiva o negativa, pero se apoya en una evaluación (al menos tácita) del pasado.*

*"Nada oscurece nuestra visión social tan eficazmente como el prejuicio economista.(...) El espíritu de mercado mantuvo sus ilusiones de libertad, únicamente al precio de la ceguera ante las consecuencias más amplias de la acción individual."*

**Karl Polanyi: La gran transformación, México, 1975**

compartir un futuro común. Con todo, sólo una responsabilidad compartida acerca del futuro augura un desarrollo sustentable.

**Posiblemente la "jaula de hierro" de las restricciones institucionales sea menos relevante que la "jaula de la melancolía". Entonces los fantasmas del pasado siguen presentes bajo la forma de una modernización compulsiva. Los chilenos cumplen las exigencias sistémicas sin adherir a ellas, al mismo tiempo que añoran las tradiciones sin poder cumplirlas. La conducta resultante es una cadena de repeticiones rutinarias que, por carecer del sentido de la tradición, devienen rígidas y forzadas.**

## **2. INSUFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD**

La inseguridad humana en Chile no reside solamente en la falta de memoria colectiva; ella radica especialmente en las deficiencias que muestran las actuales políticas de seguridad. Según se señalara al inicio, toda sociedad establece determinados mecanismos de seguridad, destinados a resguardar a sus miembros de las amenazas vitales y a permitir calcular y asumir los riesgos socialmente aceptables. Distinguíamos entonces mecanismos habilitadores, que instauran condiciones mínimas de seguridad frente a las amenazas que enfrentan el conjunto y cada una de las personas, y mecanismos realizadores, que promueven un uso creativo de las oportunidades. En los capítulos previos se analizaron algunos de estos mecanismos en el caso chileno. Resumiendo los antecedentes, caben dudas acerca de la efectividad de dichas políticas.

### **Una protección insuficiente contra los riesgos**

En el Informe se abordan, en primer lugar, los mecanismos de seguridad que habilitan una protección básica contra las amenazas. Es menester destacar al respecto **los grandes esfuerzos dedicados a mejorar los dispositivos para garantizar la seguridad ciudadana**, a ampliar los servicios públicos y privados para asegurar la atención médica y hospitalaria así como a reformar las

instituciones dedicadas a proteger a los adultos mayores o inválidos. **No obstante los avances logrados, los chilenos no parecen sentirse seguros.** Interpretado a la luz de la Seguridad Humana, el malestar podría estar reflejando dos deficiencias importantes.

**Una deficiencia del actual esquema de seguridad consistiría en una excesiva monetarización de los riesgos. Los problemas suelen procesarse y abordarse en la medida en que sean traducibles a un cálculo de inversiones, costos y beneficios.** Dicho "economicismo" acompaña al proceso de privatización de la seguridad. Los seguros de salud y las pensiones en manos de empresas privadas con fines de lucro implica en los hechos medir la eficiencia de los servicios en términos de la eficiencia financiera. Adoptando el punto de vista de una racionalidad económica, se justifica el cheque en blanco de garantía que suelen exigir los hospitales al paciente que ingresa, el importante copago que suponen los servicios de salud o la vinculación del monto de las pensiones a la rentabilidad de las AFP. Tal enfoque evita desajustes económicos, que provocaron en el pasado serios déficit presupuestarios y, finalmente, un deterioro de los servicios.

Sin embargo, adaptar los sistemas de seguridad al nuevo contexto no debe desvirtuar sus fines. Una sobrevaloración de las condiciones financieras parece sustituir la anterior subvaloración. Puede darse una "subversión de valores" que es particularmente grave en el caso de aquellos sistemas destinados explícitamente a la seguridad. La discriminación de personas mayores, más susceptibles a las enfermedades, por las Isapres, la mala atención que reclaman al sistema público, la falta de cobertura del sistema previsional y la irregularidad de las cotizaciones de buena parte de los afiliados a las AFP pueden ser ejemplos ilustrativos de una forma de exclusión social.

**Otra deficiencia de los dispositivos de seguridad es su falta de consideración de las amenazas nuevas. Los mecanismos disponibles no responden (por acción u omisión) a buena parte de los nuevos riesgos que enfrentan los chilenos.**

*Los mecanismos de seguridad están centrados en amenazas "tradicionales" y no consideran a las amenazas nueva*

Recordemos que los sistemas de salud suelen cubrir en forma ineficiente enfermedades graves y enfermedades "modernas" (trastornos síquicos), dejando muchas veces a los beneficiarios desprotegidos en el momento de vulnerabilidad. Algo similar ocurre con el sistema de pensiones, cuyos beneficios pueden decrecer precisamente cuando una crisis económica puede precipitar el retiro de la vida laboral. Frente a otras amenazas nuevas, que marcan la vida cotidiana de la gente, parece necesario establecer políticas de seguridad. Basta pensar en las mayores posibilidades de desempleo a causa de la flexibilización del mercado laboral, en los abusos al consumidor, en los efectos para las personas del deterioro del medio ambiente, en la soledad de los adultos mayores u otros ejemplos que afectan la calidad de vida. Vale decir, los mecanismos de seguridad están centrados en amenazas "tradicionales" y no consideran a las amenazas nuevas ni, sobre todo, su nuevo carácter.

Una primera conclusión apunta pues a un enfoque demasiado estrecho de las amenazas, que impide dar cuenta de los muy diversos sentimientos de inseguridad que pueden abrigar los chilenos. Ahora bien, la inseguridad tiene que ver no sólo con la mayor o menor gravitación de los peligros y riesgos en la vida cotidiana de la gente, sino también con el mejor o peor aprovechamiento de las oportunidades abiertas por la modernización. Ello nos remite a las limitaciones de la seguridad realizadora.

*"Esta 'buena sociedad', al parecer, no se agota en el acceso al mayor consumo, en el acceso de oportunidades laborales más diversas, en fin, en el acceso a todos aquellos bienes materiales e inmateriales en que se funda su satisfacción actual y su optimismo futuro. Todo ello siendo real y sin duda valorado, parece ser percibido también como volátil, como eventualmente reversible, al nivel individual y colectivo, en una sociedad en que para muchos todavía no se ve claro cómo seremos protegidos en los momentos de infortunio."*

**Guillermo Campero: Más allá del individualismo. La buena sociedad y la participación (manuscrito), 1997.**

## El acceso incierto a las oportunidades

**La principal razón de inseguridad que se desprende de los antecedentes recogidos reside en la desigualdad de la distribución de oportunidades. Este hecho, que se arrastra en el tiempo, resulta especialmente paradójico en una sociedad que aumenta significativamente sus recursos. Particularmente en el campo de la educación y de la salud, más allá de los logros alcanzados, es notorio que los sistemas no aseguran todavía un acceso equitativo; por el contrario, es el nivel socioeconómico de la persona el que determina sus opciones.**

A la inversa, y más allá de los avances logrados, se mantiene un círculo vicioso entre la desigualdad en la distribución de los ingresos y la desigualdad cuantitativa y cualitativa en la seguridad. Sobre todo la distribución desigual de las oportunidades educativas afecta otras áreas y termina por suscitar sentimientos generalizados de inseguridad. Esto hace de la reforma educacional un paso adelante en el Desarrollo Humano.

Generalmente, quienes tienen menor acceso a las oportunidades suelen sufrir una mayor incertidumbre. Dicha inseguridad concierne primordialmente a la situación personal, percibida como un desajuste entre lo que se aporta y lo que se recibe. La experiencia individual de injusticia, empero, puede generar resentimientos y una desafiación emocional que, desencadenados por cualquier evento, se proyectan al orden social. Entonces deviene verosímil la percepción de que las "reglas del juego" no son neutrales, de que el crecimiento del país beneficia sólo a unos pocos, que los "poderes fácticos" conservan una preeminencia oculta, pero eficaz y que, por ende, la invocación de la transparencia muchas veces escamotea la penumbra en que se toman decisiones.

La distribución desigual de las oportunidades probablemente sea la deficiencia más visible, pero en ningún caso la única. **Las políticas de seguridad, destinadas a facilitar el acceso a las oportunidades, pueden fallar a causa de una definición estrecha de lo que es una oportunidad.**

**Cierto economicismo tendiente a tratar las amenazas como problemas financieros está igualmente presente a la hora de identificar las oportunidades.**

El objetivo de la modernización, es decir, ampliar la gama de opciones de la gente, no puede ser reducido a un cálculo económico. El malestar que se percibe posiblemente refleje, entre otras razones, este reduccionismo económico. La educación, por ejemplo, es una inversión tanto desde el punto de vista de las futuras oportunidades laborales de cada individuo como de la "competitividad sistémica" del país. Dicha perspectiva, empero, no debería desplazar a las funciones propias del sistema educativo, o sea, el aprendizaje crítico de saberes y conocimientos prácticos.

**Hay otros motivos de inseguridad más difíciles de aprehender como, por ejemplo, la ambivalencia de la propia noción de oportunidad. Un rasgo distintivo de la sociedad moderna parece ser la dificultad en distinguir nítidamente oportunidad y amenaza.** Por ejemplo, la flexibilización del empleo puede ser oportunidad o amenaza, según las competencias, las expectativas, la biografía y el plan de vida de cada individuo. Aún más: ella puede significar simultáneamente oportunidad y amenaza para un mismo individuo; por ejemplo, oportunidad en términos de su creatividad innovadora a la vez que amenaza para su bienestar material y su estabilidad emocional; oportunidad de individuación a la vez que amenaza

de un individualismo egoísta. La ambivalencia anida ahora en el propio individuo. Este tiene que resolverla por su propia cuenta y responsabilidad.

**Otra razón poderosa de inseguridad es la mayor contingencia de la sociedad chilena.** Hace treinta años los cursos de acción eran más o menos previsibles; dentro de ciertos márgenes, la gente podía calcular las opciones existentes. Hoy en día, se abre el abanico de "lo posible". La mayor complejidad social da lugar a combinaciones múltiples y aleatorias de los elementos en juego. Cuando "todo lo sólido se desvanece", las rutinas habituales ya no sirven como pautas de acción. Hay más situaciones que exigen una toma de decisión al mismo tiempo que también resulta más complejo tomar una decisión. Se multiplican no solamente los factores a considerar, sino también la distancia entre una decisión y sus consecuencias. La interacción de múltiples elementos hace difícil comprender un fenómeno como efecto (intencionado o no) de determinada decisión. Vale decir, se debilitan las cadenas causales, pilar de nuestros esquemas de inteligibilidad. En tales circunstancias, la anhelada transparencia (sea del mercado o de la gestión pública) parece difícil.

**Los mecanismos de seguridad actuales también se encuentran limitados por los procesos de globalización que potencian tanto las opciones como los riesgos.** En el presente Informe no se ha podido prestar la atención necesaria a esta dimensión insoslayable de la Seguridad Humana, pero salta a la vista que dichos procesos modifican sustancialmente el alcance de las oportunidades y amenazas y, por supuesto, las posibilidades de aprovechar las opciones a un nivel transnacional. La globalización abre una escala ampliada de oportunidades y Chile ha demostrado estar relativamente bien preparado para insertarse en este mundo internacionalizado. La globalización, sin embargo, potencia igualmente los problemas suscitados por la distribución desigual de las oportunidades, por su carácter ambivalente y por las relaciones extremadamente complejas en que ellas surgen.

**El esfuerzo del individuo por ser un actor**

*"El único lugar donde puede realizarse la combinación entre instrumentalidad e identidad, entre lo técnico y lo simbólico, es el proyecto de vida personal, el deseo de todos y cada uno de que su existencia no se reduzca a una experiencia caleidoscópica, a un conjunto discontinuo de respuestas a los estímulos del entorno social."*

**Alain Touraine: ¿Podemos vivir juntos? PPC, Buenos Aires, 1997.**



Crece el número de chilenos que acceden a oportunidades de empleo y consumo, de información y entretención fuera de las fronteras nacionales. Por otra parte, la globalización también incrementa los riesgos de eventos con fuerte impacto en la vida cotidiana de los chilenos (por ejemplo, el impacto de una caída de las exportaciones en el mercado laboral o de las turbulencias financieras en los fondos de pensiones). En ambos casos, se trata de dinámicas estrechamente entrelazadas con las estructuras locales, pero que escapan al marco nacional de las políticas de seguridad.

La desterritorialización, propia del proceso de globalización, es particularmente compleja en el ámbito cultural. Tanto la música "rock" como la ciencia, las pautas de consumo al igual que la televisión, muestran que los procesos culturales no reconocen fronteras ni espacios cerrados; descansan sobre una constante labor de "traducción", que adapta y recombina los mensajes en una interminable "conversación" de constelaciones variables. El desanclaje de espacio y tiempo corroe las identidades, los símbolos y los mundos de vida establecidos. El entorno habitual queda expuesto a una "contaminación" universal y lo que era normal y natural se desvanece y con ello también las certezas. Sería vano pretender "congelar" el modo de ser de antaño. Hay que plantear la Seguridad Humana en un nuevo marco espacio-temporal.

### El deterioro del vínculo social

La inseguridad se acentúa no sólo por los efectos (indeseados) de la modernización; ella reside también, y conviene recalcarlo, en los cambios que sufre la subjetividad. No existe algún "carácter nacional" constituido de una vez para siempre e impermeable a las condiciones históricas. Precisamente porque la Seguridad Humana concierne a la relación de modernización y subjetivación, las políticas de seguridad no pueden limitarse al manejo de los sistemas funcionales; han de trabajar con y sobre la subjetividad. Han de tomar en cuenta las experiencias y expectativas, los temores y anhelos, en fin, las diversas facetas cognitivas y afectivas mediante las cuales los individuos se

relacionan. Este vínculo social condiciona la capacidad de las personas de asumir la conducción del desarrollo.

**La Seguridad Humana hace hincapié en el "capital social", ese fondo acumulado de confianza social y asociatividad que se genera en las relaciones diarias. Este sustrato adquiere mayor gravitación en la actualidad: mientras más se especializan las actividades, más dependen las personas de la cooperación con otros.** El acceso y uso creativo de las oportunidades presupone pues un trato civilizado en los múltiples acomodos recíprocos que exige la vida diaria de la gente. En la medida en que las relaciones sociales se vuelven más impersonales, elementos aparentemente obvios del diario vivir como la confianza o la honestidad adquieren un papel sobresaliente. Sólo presuponiendo un "juego limpio" en las relaciones sociales nace la disposición a la cooperación.

#### La sociedad abstracta

*"Hay una cantidad muy grande de personas que viven en una sociedad moderna que no tienen o tienen extremadamente pocos contactos personales, que viven en el anonimato y el aislamiento y, en consecuencia, no son dichosas."*

**Karl Popper: La sociedad abierta y sus enemigos** (citado por Fitoussi y osanvallón, 1997).

Es cierto que **la mayoría de los chilenos está razonablemente satisfecha con su situación personal y, en menor medida, con el desarrollo del país.** Es cierto que confía en su esfuerzo individual y en un futuro mejor para su familia. Además apoya la democracia y se identifica con algún partido político, al menos en las elecciones. En fin, día a día los chilenos no sólo reproducen, sino legitiman prácticamente el orden establecido. Sin embargo, cabe preguntarse si ello basta para dar forma al "capital social" necesario.

**Los datos presentados muestran una sociabilidad débil en Chile. Se ha podido**



**constatar un alto grado de desconfianza, una asociatividad precaria, una creciente instrumentalización de las relaciones sociales e incluso cierto debilitamiento de la cohesión intergeneracional de la familia.** No viene al caso explicar aquí las causas del deterioro que señala el Informe en diversos campos. Intervienen condiciones específicas como, por ejemplo, las altas tasas de desocupación entre los jóvenes que impiden la socialización propia de un empleo estable.

El análisis de las relaciones entre los chilenos y los sistemas de salud, previsión, educación y trabajo hace ver dos tipos de integración. Por un lado, parece lograrse un modo relativamente eficaz de "integración sistémica". Es decir, los sistemas funcionales logran abarcar gran parte de la población correspondiente e incorporar a las personas a sus respectivas "lógicas internas". Ellas han mostrado, por ejemplo, saber adaptarse muy bien a las nuevas reglas del sistema económico y manejarse conforme a la "lógica de mercado". Esta integración es importante, pero parcial. Ella puede llevar a una "funcionalización" de la subjetividad en el sentido de que las personas vivan "en función de" los sistemas.

Por otro lado, el mencionado deterioro del capital social señala las insuficiencias de la "integración social". Vale decir, la sociabilidad cotidiana en la cual las personas crean los valores y las normas que rigen su convivencia, pierde densidad. Los chilenos parecen no tener una sociabilidad con la misma fuerza y riqueza que su integración en los sistemas. Este parece ser el proceso estructural que subyace al síndrome de una "sociedad desconfiada" donde el miedo, el recelo y la ansiedad minan los hábitos de cooperación.

**En resumidas cuentas, la actual estrategia de modernización parece fomentar una "integración sistémica" de los chilenos en detrimento de la "integración social". Ello puede generar el sentimiento de que se les instrumentaliza en función de un proceso que les es ajeno. De ser así, el fortalecimiento del capital social debiera ser una tarea prioritaria del Desarrollo Humano en Chile.**

## Efectos de los cambios en la subjetividad

**No se puede evaluar la seguridad Humana en Chile sin plantear la cuestión del sentido que pueda tener el proceso de transformación en curso. Los mecanismos para asegurar el buen aprovechamiento de las oportunidades suponen que éstas "tienen sentido" y que, por ende, "valen la pena".** La modernización en marcha tiene sentido en la medida en que logre incorporar a todos como sujetos del desarrollo. Tiene sentido si se logra ampliar las oportunidades de los chilenos. Tiene sentido si logra dotar a cada persona de las herramientas necesarias para gozar de su libertad. Esto indica que el sentido de la modernización es una tarea social. No basta una valoración privada; se requiere un reconocimiento social de lo que son y no son oportunidades, de su valor y de su continuidad en el tiempo.

Probablemente exista una "crisis de sentido" propia de la modernidad. En efecto, ésta se constituye precisamente en la experiencia de lo precario y problemático que es el orden social. Dicha precariedad se acentúa en la época actual por la dificultad de producir y transmitir sentidos socialmente vinculantes.

*"¿Donde reside, entonces, el malestar de la cultura moderna? Seguramente en la transformación que experimentan los contextos tradicionales donde, hasta hace poco, las sociedades elaboraban su sentido de confianza y protección. Ellos eran provistos, combinadamente, por la familia, la comunidad local, la religión y las tradiciones. Y es evidente que esos cuatro "contextos de confianza" - fuentes de seguridad y certezas - han cambiado y están cambiando dramáticamente."*

**José Joaquín Brunner: Bienvenidos a la modernidad, Santiago, Planeta, 1994**

La dificultad proviene de dos fenómenos reseñados en el acápite anterior. Por un lado, la fuerza de la "integración sistémica". Esta conlleva, según se vio, la incorporación de las lógicas funcionales incluso a la sociabilidad cotidiana. La consecuencia es

que las creencias autoevidentes e incuestionadas de lo que es "normal y natural" (reserva de sentido) en una sociedad son ahora puestas a discusión y sometidas a un cálculo instrumental. Por ejemplo, el valor de la solidaridad, cuyo elemento definitorio es la gratuidad, sería ahora objeto de un cálculo, lo cual la desvirtúa y la limita. (En este ejemplo alguien podría preguntarse: ¿qué gano yo con ser solidario? ¿Serán solidarios conmigo cuando lo necesite?) Ello constituye una amenaza para el amplio desarrollo de este valor, hasta hoy considerado un rasgo característico de la sociabilidad chilena. De esta manera, se pueden desvanecer los sentidos de vida y las orientaciones prácticas allí acumulados.

### 3. LOS ELEMENTOS DESACTIVADORES DE LA INSEGURIDAD

Un rasgo característico de la nueva novela chilena parece ser la orfandad; ella trata de personajes huérfanos de historia, de relaciones, de sentido (Cánovas, R., 1997). Sin embargo, estos hijos de José Donoso no traslucen un drama colectivo. En efecto, las experiencias individuales de inseguridad no cristalizan en una crisis visible. Si es tanta la incertidumbre, ¿por qué no existe un reclamo manifiesto? En otras palabras, ¿qué factores neutralizan la inseguridad, manteniéndola en un estado de malestar?

Un ejemplo ilustrativo son las elecciones parlamentarias de diciembre de 1997, donde la voz ciudadana en un volumen significativo escapa a las posiciones partidistas y se expresa en votos blancos y nulos. Una voz muda. Formulada en términos de Albert Hirschman: una vez que las personas ponen en duda su lealtad espontánea al sistema, ¿por qué prefieren la "salida" (la automarginación) en lugar de alzar su "voz" (la protesta)?

**Una manera de desactivar la inseguridad podría consistir en negarla. El modo más rotundo de negar un problema es el exitismo. Después de todo, "el sistema funciona".** Este descansa sobre una falacia: de la constatación "el sistema funciona bien así" se saca la conclusión "el sistema no

funciona bien sino así". Sin embargo, una vez que se instala la imagen de un "país de vencedores", nadie quiere ser "perdedor". El argumento del éxito inhibe la manifestación de inseguridades e incertidumbres. Manifestar vulnerabilidad en este contexto podría debilitar aún más una identidad de por sí frágil.

**Otro mecanismo desactivador de inseguridad podría ser la ausencia (real o supuesta) de alternativas.** En un contexto de globalización, es un desafío importante y al mismo tiempo difícil lograr definir alternativas que sean viables en ese contexto al mismo tiempo que recuperen el papel del capital social y cultural en el proceso de desarrollo. El actual "modelo" de modernización parece ser, independientemente de sus méritos y sus deficiencias, el marco de referencia para países como Chile. Pues bien, la inseguridad vivida aparece como algo inevitable; un mal menor o simple "externalidad" si no se visualiza un proyecto de reformas.

**Los éxitos económicos alimentan un enfoque gerencial de los problemas nacionales. Todos los sectores, tanto las elites como el ciudadano común, parecen concodar en un mismo objetivo: resolver los problemas de la gente, y en un mismo método: una gestión adecuada.** Las inseguridades provocadas por el estilo de modernización se reorientan hacia problemas puntuales y concretos. El manejo del entorno inmediato promete ese control social que se sabe difícil a nivel del conjunto de la sociedad. Esta seudoseguridad recurre a la técnica y, en particular, a un cálculo instrumental: acotar restrictivamente el problema a intervenir y escoger sólo aquellos medios que muestran una relación inmediata con el.

El enfoque gerencial suele conllevar dos consecuencias: los problemas se enfocan aisladamente, cortados de su contexto y, por consiguiente, las soluciones provistas no consideran los "efectos laterales" sobre ese contexto. El tratamiento de los problemas urbanos ofrece ejemplos a diario; se suele intervenir puntualmente sobre un aspecto (el tránsito en una rotonda, captación de agua potable, obras sanitarias, los recorridos del

transporte urbano, etcétera) sin contemplar los efectos que tiene ese "control de riesgos" en el conjunto de la ciudad. Aparentemente las inseguridades son resueltas; de hecho, sin embargo, son desplazadas. El mismo control de riesgos se transforma en fuente de nuevos riesgos en una secuencia que pronto escapa a cualquier gestión. Dicho en términos generales, el incremento de racionalidad en los espacios microsociales puede ir acompañado de una mayor irracionalidad al nivel macrosocial.

**El mecanismo más eficaz para neutralizar las inseguridades colectivas parece residir en la privatización de los riesgos y responsabilidades. Una vez que los riesgos se atribuyen (e internalizan) como un asunto de responsabilidad individual, tiende a desvanecerse la responsabilidad social.**

Extender la esfera de la libertad individual es el principal argumento de la actual estrategia de modernización. Sin duda, el avance es importante y debe ser potenciado. No obstante, es menester interrogarse si la promesa de individuación se cumple efectivamente.

**La autonomía del individuo parece quedar (todavía) trunca. A la vez que se amplía el campo de la decisión individual, los individuos tienen dificultades en disponer libremente de los medios requeridos.** Según se vio en este Informe, la libertad de elegir se encuentra condicionada por el poder adquisitivo de cada persona. Existen pues grandes diferencias a la hora de asumir riesgos y responsabilidades. Además, las personas dependen de mecanismos de seguridad ajenos a su control (sistemas de salud, previsión, etcétera) para poder hacer frente a sus responsabilidades. La situación actual se caracteriza por un desequilibrio entre las responsabilidades atribuidas y los medios disponibles. Esta encrucijada fomenta un "retorno" del Estado y de la política, ahora encargados de solventar los medios necesarios para ejercer la responsabilidad individual. Resolver los problemas concretos de la gente es una tarea urgente, por supuesto; mas el sesgo individualista del enfoque debilita uno de los recursos más valiosos de la sociedad: su capital social.

**La neutralización de las inseguridades no es producida solamente por la interiorización de una visión individualista de riesgos y responsabilidades. Igualmente significativo podría ser el anverso: las inseguridades son desactivadas por las dificultades de tematizarlas como un problema colectivo.** A la inhibición de manifestar las inseguridades, arriba mencionada, se agrega la dificultad de codificarlas. Resulta difícil un debate público en torno al malestar con una sociabilidad débil y, por ende, con relaciones comunicativas empobrecidas. Como es sabido, los procesos de privatización modifican el ámbito público; basta ver la gravitación de los centros comerciales para visualizar que, hoy por hoy, lo público suele caracterizarse más por una aglomeración de personas privadas que como espacio de la acción colectiva. Por cierto, ello no excluye el desarrollo de múltiples "comunidades" (desde grupos esotéricos hasta las "barras" en los estadios de fútbol) que generan sentido y lazos de pertenencia y arraigo, pero de modo tenue, transitorio y restringido a un espacio microsocial, sin mediación con el conjunto de la vida social.

Todo ello distorsiona la comunicación entre los chilenos. La fragmentación de los sujetos dificulta nombrar y explicitar las experiencias de incertidumbre. Se constata a diario cómo la privatización de la vida social y la consiguiente reestructuración de lo público hacen extremadamente difícil codificar las inseguridades. **En la medida en que las personas no logran reconocer sus inseguridades en algún código interpretativo que pueda dar cuenta de tales experiencias, éstas son ininteligibles y escamoteadas. A falta de palabras, las inseguridades e incertidumbres quedan relegadas al "cuarto oscuro", apenas insinuadas por esa desazón difusa y persistente que se diagnostica en el Informe.**

#### 4. LAS RESPUESTAS PARCIALES

El debate chileno ha tomado nota del malestar. Han surgido diversas propuestas de interpretación que (de modo esquemático y con el único propósito de iluminar la

propuesta del Informe) pueden resumirse en dos enfoques.

**El enfoque "tecnocrático"** privilegia el proceso de modernización y las dinámicas de los diversos sistemas funcionales como criterio básico para dar cuenta de las experiencias subjetivas de malestar e inseguridad. Desde este punto de vista, que puede denominarse "tecnocrático", se percibe un "retraso" de la subjetividad respecto de la rapidez con la cual avanza el desarrollo del país. Diagnosticar un "retraso" de los sujetos implica postular un "aggiornamento" que permita poner la subjetividad a la altura de la modernización en curso. Visto así, el malestar existente sería el costo inevitable de una readecuación al nuevo contexto; una vez que las personas hayan aprendido a manejarse en su relación con los sistemas funcionales, la inseguridad se disipará. Este modo de enfocar la asincronía contiene un argumento importante: toda racionalización está acompañada de cierta pérdida de las tradiciones. Las experiencias pasadas para algunos sirven poco de cara a las innovaciones en marcha. No por ello, hay que olvidar los aportes que nos pueden entregar para el Desarrollo Humano, la historia, las tradiciones y las identidades culturales.

**El enfoque "nostálgico"** privilegia, a la inversa, al proceso de subjetivación, haciendo hincapié en el olvido de la historicidad, en la erosión de las identidades colectivas, en las formas compulsivas de sociabilidad. Asume el punto de vista de una subjetividad agredida por las estrategias de modernización. Este enfoque puede ser llamado "nostálgico" en el sentido de que reivindica un tiempo de oro en el que reinaba la subjetividad. Tampoco a esta crítica le faltan razones. En efecto, el malestar expresado por las personas parece nacer de la percepción de que ellas poco o nada cuentan en la marcha objetiva de los procesos sociales.

Sin embargo, la respuesta resulta insatisfactoria. En primer lugar, su defensa de la subjetividad no logra dar cuenta de la modernización. Denuncia sus riesgos y peligros, pero no valora las oportunidades que brinda al despliegue de los sujetos. En

segundo lugar, no toma en cuenta la necesaria autonomía de los sistemas y, por lo tanto, no se plantea siquiera las relaciones entre sujetos y las lógicas funcionales como algo problemático. Además, subestima el desvanecimiento de las "evidencias" de antaño que, una vez sometidas al escrutinio racional, son reacias a todo "reencata-miento". Finalmente, no se hace cargo del carácter plural de la subjetividad. No responde al dilema de la subjetividad contemporánea: la pluralización de la vida moderna ya no permite recurrir a una "unidad" de valores y principios compartidos por todos al mismo tiempo que la integración social no permite prescindir de cierto "sentido común".

La respuesta "tecnocrática" y la "nostálgica" tienen un elemento en común: ellas privilegian ya sea la modernización, ya sea la subjetividad, pero no se plantean la complementariedad de ambos movimientos. En consecuencia, estas líneas de interpretación no pueden instruir una acción (social y política) sobre dicha relación. La tensión entre subjetividad y modernización queda sustraída a una elaboración y mediación deliberada. Falta por resumir las consecuencias de esa mala complementariedad.

## 5. LA MALA COMPLEMENTARIEDAD

**La tendencia a no asumir la necesidad de complementariedad entre la modernización y la subjetividad y, en concreto, su construcción deliberada parece ser la principal razón de la inseguridad objetiva y subjetiva en Chile. El Chile actual se caracteriza por un desacople de ambos procesos que, a falta de una mediación, distorsiona tanto el despliegue de la subjetividad como la sustentabilidad de la modernización.**

A lo largo del Informe se pudieron apreciar sus efectos: una sumisión de la subjetivación a los dictados de la racionalidad funcional y, por otra parte, la dificultad de la racionalización para generar sentido. Corresponde ahora resumir estas consecuencias y llamar la atención sobre otro efecto no intencionado: la extraña descolocación de la política en el nuevo contexto.

*El Chile actual se caracteriza por un desacople de ambos procesos que, a falta de una mediación, distorsiona tanto el despliegue de la subjetividad como la sustentabilidad de la modernización.*

En la medida en que una democracia que se ha legitimado mediante esa labor de mediación ya no cumple dicha función, su significado queda en entredicho.

### **La negación de la subjetividad**

No asumir la complementariedad significa, como primera y más notoria consecuencia, una negación de la subjetividad. Esta negación ocurre, según vimos, de dos modos. El mayor impacto lo tiene probablemente la **funcionalización** de la subjetividad por los procesos de modernización.

La (necesaria) autonomía de los sistemas parece realizarse a costa de la (no menos necesaria) autonomía de los sujetos. Esta expropiación de la subjetividad se percibe y se vive como inseguridad e incertidumbre. No es, sin embargo, la única razón.

La otra faceta de este proceso de expropiación consiste en la **marginación** de los sujetos. La subjetividad que no se presta a su reciclaje por los sistemas funcionales queda al margen de la vida útil; un sobrante que ni siquiera es reconocido como subjetividad. Las emociones y los sentimientos de inseguridad e incertidumbre que no encuentran código para expresarse quedan entonces relegados al fuero íntimo de los individuos.

Este silencio, empero, no es simple ausencia; la subjetividad silenciada se hace presente en la vida diaria de varias maneras. Es sabido que "lo no dicho" o "lo no decible" se alza como barrera invisible en las relaciones interpersonales, inhibiendo relaciones de confianza y cooperación. Además, los sentimientos denegados tienden a expresarse subrepticamente como actos no conscientes de malestar y rechazo. Precisamente por tratarse de actos no volitivos, el retorno de "lo innombrable" crea peligros. La historia chilena nos recuerda cómo esa subjetividad negada puede cristalizar en un "momento populista" que reivindica su expresión al margen o en contra de las instituciones.

### **La fragilidad de la modernización**

El despojo de la subjetividad tiene su

anverso en el sin sentido de la modernización. Esta no genera por sí sola aquellos sentidos socialmente vinculantes capaces de suscitar el reconocimiento y la adhesión de los sujetos. Para ello se precisa que en democracia a la modernización se la invista de sentidos normativos que iluminen y legitimen su despliegue. Ejemplo de lo anterior son los amplios acuerdos logrados para que la sociedad chilena enfrente como resultado de la modernización el término de la pobreza, el desarrollo de una educación para el futuro y la equidad en las oportunidades. Sin ese anclaje, la autonomía de los sistemas funcionales queda suspendida en el aire; se transforma en una lógica autorreferida que escapa a los objetivos sociales.

El peligro de que el sistema económico o político se independicen de sus funciones sociales no es banal. Produce un desplazamiento de modo que la lógica interna de los sistemas suplanta a los fines sociales y, por lo tanto, se distorsiona la eficacia de dichos sistemas. Ello afecta al Desarrollo Humano sostenible en sus dos atributos: margina a las personas como sujetos del proceso y amenaza su sustentabilidad en el tiempo.

Si la gente no percibe que la modernización de la sociedad chilena tiene sentido, ésta podría ser más frágil de lo que hacen suponer sus logros. Ese sin sentido es una amenaza latente. La falta de confianza en encontrar empleo, en poder pagar la atención de salud, en recibir ingresos suficientes en la vejez, en disponer de la información y los conocimientos necesarios, todas esas percepciones resaltan la distancia que sienten las personas en relación con los sistemas. Puede surgir una pérdida de fiabilidad que traspasa los distintos sistemas funcionales y termina por afectar al conjunto.

Actualmente, los mecanismos desactivadores amortiguan la desconfianza. En momentos de crisis, como por ejemplo la crisis financiera asiática de fines de 1997, la fiabilidad de los sistemas se verá expuesta a mayor tensión. Entonces la complementariedad se pondrá a prueba efectivamente y, además, en condiciones adversas. Los efectos resultantes de esta situación están aún por conocerse.



### **Redefinir el significado de la democracia**

Una mala complementariedad fomenta no sólo una exagerada autorreferencialidad de los sistemas y una no menos peligrosa jibarización de la subjetividad. Afecta además a la democracia tanto en sus contenidos como en su significado.

Sería prematuro identificar el "desencanto" palpable en las elecciones de 1997 con un rechazo a la democracia; parece expresar más bien una desazón con el modo de vida. Podría tratarse de un malestar con el "modo de ser" de la sociedad chilena, pero del cual se responsabiliza a la política. Tal imputación de responsabilidad presupone implícitamente que la política democrática puede cambiar el modo de vida.

El malestar expresado por los ciudadanos obliga a reflexionar el sentido que tiene el orden democrático en el nuevo contexto. ¿Es todavía válido entender la democracia chilena como una mediación institucional entre los procesos de subjetivación y modernización? Ese fue, como señaláramos al inicio, su marco constitutivo. A partir de los años 30 la institucionalidad democrática logra, con fortuna disímil, compatibilizar las demandas ciudadanas con la conducción de la economía. En 1990 Chile pretende retomar esa tradición, interrumpida en 1973, mas las condiciones han cambiado. La nueva complejidad de la sociedad chilena ha socavado la centralidad que tenían el Estado y la política. Discursivamente, la política democrática sigue reivindicando su papel mediador; en los hechos, empero, ella aparece extrañamente descolocada y escindida.

Las restricciones constitucionales de la democracia chilena esconden una transformación de la política. Por una parte, ella se inserta en el proceso de modernización y opera (de modo análogo a otros sistemas funcionales) como un "sistema político" relativamente autorreferido y con una "lógica funcional" específica; por la otra, ella invoca difusamente la constitución de sujetos individuales y colectivos en una "comunidad de ciudadanos". Entre ambos momentos, entre "política institucional" y

"política ciudadana" por así decir, la brecha (inevitable) aumenta. Esta bifurcación subyace a la distancia entre sistema político y ciudadanía, y se vuelve visible en ella.

A la luz del Informe, dicha distancia podría estar reflejando las dificultades que tiene esa "política ciudadana" para nombrar e interpretar las motivaciones e intenciones, las vivencias prácticas y los sentidos implícitos de la vida cotidiana de las personas y en traducirlos al código funcional de la política institucionalizada. Podría reflejar, en suma, la dificultad de la política de generar sentidos, de dotar al proceso de desarrollo de un "proyecto" y un horizonte de futuro que "haga sentido".

### **6. DESAFIOS**

**Un difuso malestar recorre Chile. Sería arriesgado ocultarlo. Hay que hacerse cargo de él pues la sociedad chilena construirá su modernidad sólo en la medida que reflexione sobre sí misma: sobre su modo de vida, sobre su historia y sus proyectos. A Chile la modernidad no sólo le plantea algunos desafíos, ella misma es su gran desafío. Sin embargo, reconocer el malestar no reduce a una lista de problemas y soluciones. Enfocar exclusivamente fallas y correcciones daría por supuesto precisamente aquello que constituye un problema: el estilo mismo de modernización.**

El presente Informe invita a una nueva mirada. Asumiendo el desarrollo de la sociedad chilena como una oportunidad y como un problema, se pretende ofrecer algunos antecedentes e interpretaciones útiles para la reflexión. Analizar y discutir las condiciones del desarrollo es una premisa para ser sujeto del desarrollo y, por ende, hacerse responsable de él.

El Desarrollo Humano Sustentable brinda una perspectiva ampliamente compartida: el ser humano como centro del desarrollo. Para que ello sea algo más que una noble intención, hay que tener presentes los desafíos que plantea en el contexto (nacional y mundial) actual. La noción de

*Si la gente no percibe que la modernización de la sociedad chilena tiene sentido, ésta podría ser más frágil de lo que hacen suponer sus logros.*



Seguridad Humana ayuda a comprender las oportunidades y los riesgos en juego. A lo largo del Informe se han podido reconocer los logros de las transformaciones en marcha al mismo tiempo que conocer su cara oscura.

#### La democracia actual como jaula de hierro

*"La metáfora de 'jaula de hierro' se aplica a un dispositivo constituido por dos elementos principales: leyes políticas de rango constitucional, elaboradas entre 1977 y 1989, y un sistema de partidos, que se fue formando desde 1983. El objetivo de esa instalación es preservar el neo-capitalismo de los avatares e incertidumbres de la democracia. Constituye la forma actualizada de la 'democracia protegida', la última de sus apariciones y la más significativa, porque es la factual, la existente."*

**Tomás Moulián: Chile Actual. Anatomía de un mito, Santiago, LOM-ARCIS, 1997**

La cara oscura del desarrollo chileno consiste, según el diagnóstico presentado, en un conjunto de hechos, objetivos y subjetivos, que producen inseguridad e incertidumbre. Estas situaciones, expresadas de modo difuso en el malestar existente, parecen ser el producto de un desajuste entre la modernización y la subjetividad.

Hacer de la tensión irreductible entre la modernización y la subjetividad una relación de complementariedad plantea, en el caso de Chile, importantes desafíos. **A la vista de los antecedentes elaborados, un primer desafío consiste en fortalecer el capital social.** Cuidar y profundizar las distintas formas de sociabilidad, promover las relaciones de confianza y cooperación, en fin, fortalecer el vínculo social entre las personas parece ser el modo más eficaz de devolver a los sujetos (individuales y colectivos) un protagonismo equivalente a los "sistemas funcionales".

Fortalecer el capital social significa, en segundo lugar, **aprender a escuchar a las personas.** No sólo "poner la oreja" sino "ponerse en su piel" para poder comprender sus demandas verbalizadas y sus inquietudes mudas. No es fácil enfrentar dicho reto cuando la comunicación es deficiente. Una

condición básica para el diálogo social es, sin duda, el ámbito público. Sólo en este espacio, a la vez abierto y compartido, pueden las personas elaborar el lenguaje y los códigos interpretativos capaces de dar cuenta de lo que les pasa.

Dicha "codificación" de las preocupaciones y demandas, de los miedos y anhelos de la gente adquiere voz en el discurso público. Las personas buscan en los discursos públicos no tanto respuestas prácticas como propuestas de sentido e identidad, reflexiones sobre los valores y retos en juego; en breve, buscan reconocerse a sí mismas como partícipes de un orden colectivo. Ello implica, en concreto, discursos públicos que se hagan cargo de la inseguridad e incertidumbre de los chilenos, de sus miedos al otro, a la exclusión económica, al sin sentido. Discursos que logren nombrar e interpretar las demandas de las personas de ser respetadas en su dignidad humana, de ser reconocidas tanto en su singular individualidad como en sus identidades colectivas. Discursos públicos que sepan acoger a los afectos y responder a las lealtades. Implica, en resumidas cuentas, discursos públicos con más humanidad.

Restituir a la persona su protagonismo como sujeto del desarrollo social exige un esfuerzo compartido. De la naturaleza misma del objetivo se desprende que no permite un enfoque elitista y centralista. Tiene que ser construido "desde abajo", a través de la vinculación intersubjetiva. Exige, en palabras de Ralf Dahrendorf, reescribir la "gramática" de la trama social. En su historia la sociedad chilena ha ido formulando y reformulando acorde con las circunstancias un "contrato social" que reúne y compromete a los ciudadanos en torno a ciertos principios y objetivos constitutivos del orden. El pacto puede plasmarse en una fórmula constitucional o en cierto consenso básico, y suele ser modificado con el cambio del contexto. Pues bien, las profundas transformaciones y las situaciones de malestar e inseguridad que ellas generan hacen pensar si no habrá llegado la hora de actualizar el "contrato social". Cabe interrogarse si hacerse cargo de Chile como una sociedad moderna no significa, en síntesis, renovar el "modo de ser" actual y

desarrollar una "sociedad ciudadana", donde la persona sea el sujeto efectivo del desarrollo.

#### **El nuevo contrato social**

"El contrato social no es un esqueleto inamovible del cuerpo político, No está ahí de una vez para todas, sino que está sujeto a cambios.(..) Lo escriben y reescriben todas las generaciones, una a una. Sus elementos más duraderos son, en el mejor de los casos, como una gramática para la sociedad; todo lo demás es variable, susceptible de mejorar, aunque también de empeorar. La cuestión no está en si debemos volver o no a las cláusulas perpetuas del contrato social, sino en cómo podemos redactar de nuevo dichas cláusulas con el fin de hacer que la libertad progrese bajo distintas condiciones."

**Ralf Dahrendorf: El conflicto social moderno, Mondadori, 1990**

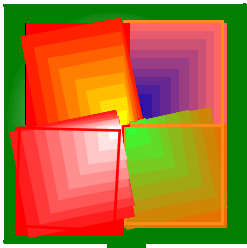
El contrato social no es ni más ni menos que una convergencia de las convicciones y contribuciones de cada cual para asumir el desarrollo de Chile como un futuro compartido. Renovar el contrato social significa "tomar la palabra". Significa distinguir el respeto debido a la "lógica funcional" de los sistemas de la pasividad de los distintos actores y, por ende, reafirmar la disposición de los sujetos individuales y colectivos a participar. Hacer un nuevo contrato social es, por ejemplo, hacer de la construcción del espacio urbano y del respeto del medio ambiente un asunto común, es hacer de los pacientes y alumnos el centro del sistema de salud y de educación, es brindar a los cotizantes de las AFP una afiliación efectiva y afectiva. Significa también que los empresarios y sindicatos levanten la mirada más allá del horizonte inmediato, que nadie se sienta demasiado inferior ni demasiado superior para sentarse a conversar.

Una "sociedad ciudadana" es tan fuerte y tan débil como el Estado que la representa. Afianzar una ciudadanía participativa implicaría revitalizar la política. Implicaría un Estado que cumpla no solamente sus responsabilidades materiales de protección e integración social, sino igualmente su función simbólica de convocar, acoger y asegurar a todos por igual. Un Estado cuyas mediaciones institucionales potencien los sentimientos de pertenencia y arraigo social.

El país está inserto en un proceso global de modernización del cual no puede marginarse so pena de caer en un posible estancamiento. Ello no implica, no obstante, que el rumbo y ritmo de la modernización estén determinados de antemano. Enfocar la modernización chilena en la perspectiva del Desarrollo Humano permite enriquecer la conducción del proceso. El desafío es grande pues exige creatividad e innovaciones de largo alcance, mas el país está preparado. Junto con muchos otros aportes se espera que este Informe contribuya a las capacidades de Chile para enfrentar los retos de la nueva época.

*"Recomponer el nuevo pacto social es en el fondo mediar en la gran pugna entre los jóvenes y viejos, entre enfermos y sanos, entre los que trabajan y los desocupados."*

**Enrique Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, en Acharid y Flores (eds.): Gobernabilidad. Un reportaje de América Latina, PNUD-FCE, 1997.**



# **BIBLIOGRAFIA**

---

- Adimark. Investigaciones de Mercado. 1994. "Estudio de opiniones sobre el sistema de AFP". Septiembre.
- . 1995. "Estudio de interés cultural", Documento de Trabajo. Octubre.
- Adler Lomnitz, Larissa. 1994. *Redes sociales, cultura y poder: Ensayos de antropología latinoamericana*. México: Flacso-M.A. Porrúa.
- Agosín, M., Crespi, G., Letelier. 1997. "Explicaciones del aumento del ahorro en Chile" Departamento de Economía, Universidad de Chile, *Documento de Trabajo* 149, marzo.
- Aguirre, R., Contreras, R. 1997. "Seguridad Humana en salud". Documento preparatorio para el Informe de Desarrollo Humano Chile 1998.
- Aninat, Eduardo, "Discurso de presentación del Informe Mundial de Desarrollo Humano 1994". Manuscrito.
- Arendt, Hannah. 1997. *¿Qué es política?* Barcelona: Paidós.
- Arzobispado de Santiago. 1995. "Discernimiento de los grandes desafíos pastorales de la Iglesia de Santiago", *Serie Documentos, Nr. 2*.
- Astudillo, Gloria; Bustos, Viviana. 1997. "Los de abajo": una expresión cultural de los tiempos modernos" *Documento de trabajo* 16. Centro de Investigaciones Sociales, ARCIS, Santiago de Chile.
- Banco Central de Chile. (varios años). "Boletín Mensual", Santiago de Chile.
- Banuri, Tariq; Hyden, Goran; Juman, Calestous; Rivera, Marcia. 1995. "Sustainable Human Development". New York: UNDP.
- Baumann, Zygmunt. 1996. "Modernidad y ambivalencia", en Beriain, J. (Comp.) *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Anthropos.
- Beck, Ulrich. 1992. *Risk Society*. London: Sage.
- . 1996. "Teoría de la modernización reflexiva", en Beriain, J. (Comp.) *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Anthropos.
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas. 1997. *Modernidad, pluralismo y crisis de sentido*. Barcelona: Paidós.
- Berman, Marshall. 1981. *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. México: Siglo XXI.
- Bernasconi, Oriana y Ortega, Francisca. 1997. "Presencia de la televisión en la sociabilidad de los chilenos". Documento preparatorio del Informe de Desarrollo Humano Chile 1998.
- Beyer, Harald. 1977. "Distribución del ingreso. Antecedentes para la discusión". *Estudios Públicos (CEP)* 65, verano.
- Blanco, R., Frühling, H. y Guzmán, E. 1995. *Seguridad ciudadana. Políticas públicas*. Santiago de Chile: Universidad Andrés Bello, CED, Instituto Libertad y Desarrollo.
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loic. 1995. *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.
- Brunner, José Joaquín. 1994. *Bienvenidos a la modernidad*. Santiago de Chile: Planeta.
- . 1988. *Un espejo trizado*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Cámara de Comercio de Santiago. 1996. "Deudas de consumo consolidadas por estrato socioeconómico en Chile". Departamento de Estudios Económicos, marzo.
- Campero, Guillermo. 1997. "Más allá del individualismo: la buena sociedad y la participación". Manuscrito
- Canovas, Rodrigo. 1997. *Novela chilena. Nuevas generaciones. El abordaje de los huérfanos*. Santiago de Chile: Ed. Universidad Católica de Chile.
- Castells, Manuel. 1996. *The Network Society*. Oxford: Blackwell.

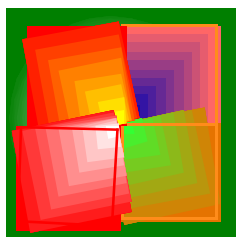
- Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC). “Encuestas nacionales de opinión pública, 1990-1997”.
- Centro de Estudios públicos (CEP). 1994. “Estudio nacional de opinión pública, noviembre-diciembre 1994. *Documento de Trabajo* 227 (Enero 1995).
- . 1996. “Estudio nacional de opinión pública, noviembre-diciembre, 1996” *Documento de Trabajo* 268 (Junio 1997).
- . 1997. “Estudio nacional de opinión pública, junio-julio 1997” *Documento de Trabajo* 271 (Agosto, 1997).
- Centro de Estudios Públicos y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (CEP-PNUD). 1997. “Encuesta nacional sobre Seguridad Humana”. Documento preparatorio para el Informe de Desarrollo Humano Chile 1998.
- Consejo Nacional de Televisión. 1995. “Estudio de grupos focales sobre televisión por cable y hábitos”. Documento de trabajo.
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP). 1996. “Oportunidades para la superación de la pobreza”. Manuscrito.
- Corporación Participa. 1994. *Los Chilenos y la democracia. La opinión pública 1991 – 1994* 5 vols. Santiago de Chile: Ediciones Participa.
- Dahrendorf, Ralf .1990. *El conflicto social moderno*. Madrid: Mondadori.
- DESUC-CNTV. 1996. “Estudio de hábitos y uso de televisión”. Documento de trabajo.
- DESUC-COPESA. 1995-1997. “Encuestas nacionales de opinión pública”. Suplementos especiales diario “*La Tercera*”.
- Edwards Bello, Joaquín. 1955. *Valparaíso, fantasmas*. Santiago de Chile.
- Escofier, Brigitte y Pages, Jerome 1992. *Análisis factoriales simples y múltiples*. Bilbao.
- Espinoza, G., Gross, P. y Hayek., E. 1994. *Percepción de los problemas ambientales en las regiones de Chile*. 13 vols. Santiago de Chile: CONAMA.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (FLACSO). 1995. *Encuesta sobre representaciones de la sociedad chilena*. Santiago de Chile.
- Ferreccio, Catterina. 1996. “Estudio de priorización de inversiones en salud. Componente cualitativo” Ministerio de Salud, septiembre.
- Fitoussi, Jean Paul y Rosanvallon, Pierre. 1997. *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.
- Flores D'Arcais, Paolo y otros. 1995. *Modernidad y política*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo. 1996. *La oportunidad histórica. Discursos escogidos 1994-1996*. Santiago de Chile: Ministerio Secretaria General de Gobierno.
- Frühling, Hugo. 1997. “La dimensión seguridad ciudadana” Documento preparatorio del Informe de Desarrollo Humano Chile 1988.
- Frühling, H. y Sandoval, L. 1997. “Percepciones de inseguridad y realidad delictiva en tres comunas populares de Santiago” Washington: Working Papers, Woodrow Wilson Center.
- Fundación Paz Ciudadana, 1994, “Costo de la delincuencia en Chile”. Documento de Trabajo.
- Fundación Paz Ciudadana-Adimark. 1996. “Delincuencia y opinión pública” Documento de trabajo.
- . 1997. “Delincuencia y opinión pública”. Documento de trabajo.
- García Canclini, Néstor. 1995. *Consumidores y ciudadanos* México: Grijalbo.

- Giddens, Anthony. 1994. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- . 1995. *Modernidad e identidad del yo*. Barcelona: Península.
- . 1997. “La vida en una sociedad post-tradicional”. *Agora* 6, Buenos Aires.
- Habermas, Jürgen. 1987. *Teoría de la acción comunicativa*. T. I y II, Madrid: Taurus.
- . 1989. *El discurso filosófico de la modernidad*. Madrid: Taurus.
- Halman, Loek. 1995. “Is here a moral decline? A cross-national enquiry into morality in contemporary society”. *International Social Science Journal* 145, September.
- Hamuy, Eduardo. 1990. “Encuestas 1958-1973”. Compiladas por FLACSO, Santiago de Chile.
- Hardy, Clarisa. 1997. *La reforma social pendiente*. Santiago de Chile: Fundación Chile 21.
- Haq, Mahbub ul. 1995. *Reflections on Human Development*. New York: Oxford University Press.
- Huneus, Carlos. 1987. *Los chilenos y la política*. Santiago de Chile: CERC-ICHEH.
- Iglesias, Enrique, 1997, “Entrevista”, en: Achard, Diego y Flores, Manuel (eds.). *Gobernabilidad. Un reportaje de América Latina*, México: PNUD-FCE.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), “Anuario estadístico de la República de Chile, 1930-1976”. Santiago de Chile.
- . 1995. Estadísticas de mortalidad, Santiago de Chile.
- . 1996. Compendio estadístico 1996. Santiago de Chile.
- . 1988-1995. Encuesta nacional de empleo, Santiago de Chile.
- Jara, Cecilia. 1977. “Seguridad Humana en educación”. Documento preparatorio del Informe de Desarrollo Humano Chile 1988.
- Jocelyn-holt, Alfredo. 1997. *El peso de la noche. Nuestra fragil fortaleza histórica*. Buenos Aires: Ariel.
- Juan Pablo II. 1991. *Encíclica “Centessimus Annus”*, Santiago de Chile: Ed. Paulinas.
- Latinobarómetro. 1996 “Opinión pública latinoamericana”.
- León, Arturo y Martínez, Javier. 1997. “La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX”. Manuscrito.
- Luhmann, Niklas. 1996. *Sociología del riesgo*, México: Universidad Iberoamericana.
- Mac Clure, Oscar. 1997. “Seguridad en el empleo, los ingresos y el consumo”. Documento preparatorio del Informe de Desarrollo Humano Chile 1988.
- Macías, Osvaldo y Salinas, Marcia. 1997. “Seguridad Humana en la previsión”. Documento preparatorio para el Informe de Desarrollo Humano, Chile 1998.
- Martínez, Javier. 1997. “La sociedad civil: el difícil tránsito hacia la ciudadanía”. Manuscrito.
- Matte, Eleodoro. 1977. “No es el país que queremos”. *Puntos de Referencia* (CEP) 191, septiembre..
- Medina, E. y Kaempffer, A. 1979. “Morbilidad y atención médica en el Gran Santiago”. *Revista Médica de Chile* 107.
- . 1983. “La atención en salud en Santiago. Comparación de las encuestas de 1977 y 1983”. *Revista Médica de Chile* 113.
- . 1990. “La salud en Chile. Reflexiones para el futuro”. *Revista Médica de Chile* 118.



- Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). 1987-1996. "Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)".
- Ministerio de Salud. 1970. "Recursos Humanos de Salud en Chile". Documento de trabajo.
- . 1997. "Prioridades de salud del país, 1997-1999". Documento de trabajo.
- Moser, Caroline. 1996. "Confronting crisis: A comparative Study of Households Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities". *Environmentally Sustainable Development Studies and monographs* 8. Washington, D. C.: World Bank..
- Moulián, Tomás. 1997. *Chile Actual. Anatomía de un mito*. Santiago de Chile: LOM-ARCIS.
- Organización Internacional del Trabajo, (OIT). 1998. *Chile. Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social*, Santiago de Chile: OIT.
- Ossandón, Carlos (comp.).1996. *Ensayismo y modernidad en América Latina*. Santiago de Chile: ARCIS-LOM.
- Parque Arauco, S.A. 1996. "Memoria anual estados financieros". Santiago de Chile.
- Polanyi, Karl. 1975. *La gran transformación*. México: Juan Pablos editor.
- Politzer, Patricia. 1984. *El miedo en Chile*. Santiago de Chile.
- PNUD. 1993. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Madrid: Cedral.
- . 1994, *Informe sobre Desarrollo Humano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . 1995. *Informe sobre Desarrollo Humano*, México: Harla.
- . 1996. *Desarrollo Humano en Chile 1996*. Santiago de Chile.
- . 1997, *Informe sobre Desarrollo Humano*, Madrid: Mundi-Prensa.
- Quanta. Sociología aplicada. 1997. "Encuesta de opinión pública: Santiago sur y oriente". Documento de Trabajo. Santiago de Chile.
- Schkolnik, Mariana, et al. 1997, "Inseguridad de las mujeres". Documento interagencial preparatorio para el Informe de Desarrollo Humano Chile 1998.
- Secretaría de Comunicaciones y Cultura, Ministerio Secretaria General de Gobierno. 1997. "Los derechos de los consumidores: Ley 19.496". *Colección Documentos* Nr. 14.
- Servicio Electoral, Chile. 1997. "Elecciones parlamentarias 1997. Estadística General". Noviembre.
- Silva Echenique, Patricio. 1997. "Modernidad". Manuscrito.
- Stuven, Ana María. 1997. "Una aproximación a la cultura política de la élite chilena. Concepto y valoración del orden social, 1830-1860". *Revista de Estudios Públicos* Nr.66.
- Subercaseaux, Bernardo. 1996. *Chile, ¿un país moderno?* Santiago de Chile: Ediciones B.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. 1997. "Boletín estadístico". Noviembre.
- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. 1997. "Evolución de sistema financiero durante 1996". Santiago de Chile.
- Touraine, Alain. 1993. *Crítica de la modernidad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Eco
- . 1997. *¿Podemos vivir juntos?*, Madrid: PPC.
- Uslaner, E. y Putnam, R. 1996. "Democracy and social capital", manuscrito.

- Uthoff, Andras. 1983. *Subempleo, segmentación, movilidad ocupacional, y distribución del ingreso del trabajo*. OIT: Santiago de Chile.
- Valenzuela, Arturo. 1989. *El quiebre de la democracia en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Wagner, Gert. 1991. "La Seguridad social y el programa de pensión mínima garantizada". *Estudios de Economía*, vol. 18, 1.
- World Bank. 1997. "Poverty and Income Distribution in a High-Growth Economy: Chile 1987-1995". Washington. D.C.
- Zurita, Salvador. 1994. "Minimum Pension in the Chilean Pension System". *Revista de Análisis Económico* vol. 9, 1, Junio.



# **ANEXOS METODOLÓGICOS**

---

**ANEXO METODOLOGICO AL  
CAPITULO 3: VISION DESCRIPTIVA  
DE LA SEGURIDAD HUMANA EN  
CHILE**

El uso de métodos factoriales sin duda puede presentar complejidades adicionales a la propia del objeto de estudio. Como se ha dicho: “los datos iniciales son numerosos pero cada uno de ellos es claro (...) el análisis factorial proporciona resultados menos numerosos pero poco claros en términos de los datos iniciales (...) Esta traducción de los resultados factoriales (los valores finales del índice<sup>1</sup>) en términos de datos iniciales constituye el primer aspecto en la interpretación”. (Escofier, B. y Pages, J., 1992.).

**1. Análisis en componentes principales**

El método con el cual se ha construido el ISHO es el Análisis en Componentes Principales clásico y estandarizado (ACP).

**El método de síntesis de los datos**

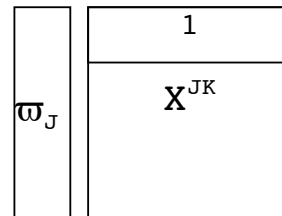
En este capítulo y como una manera de hacer ampliamente comprensible la lectura de los resultados del ISHO, sólo es preciso retener que el ACP resume los datos considerando además las ponderaciones que cada variable presenta, es decir, es sensible a la mayor o menor contribución de cada variable a la situación global de seguridad objetiva. Finalmente, el ACP resume la mayor cantidad posible de información presente en los datos originales, expresándolos sintéticamente ahora en una única **variable principal**. Será, entonces, esa nueva y única variable principal la que, contrastada (estandarizada) con un perfil ideal, permitirá calcular los valores finales del Índice de Seguridad Humana objetiva.

No hay que olvidar que el método incorpora la idea de **espacios diferenciados** para la población económicamente activa y para aquella económicamente inactiva. Las variables empleadas para las personas inactivas se escogieron de manera que el valor del

índice que se les calcula no los “penalice” en las variables que no les son pertinentes. Es decir, el cálculo de la Seguridad Humana de los inactivos se ha realizado teniendo en cuenta sólo aquellas variables que le son aplicables asumiendo ,a partir de un supuesto conceptual (refrendado por los datos), que el resto de las dimensiones están cubiertas por la situación de seguridad de los activos de quienes dependen los primeros.

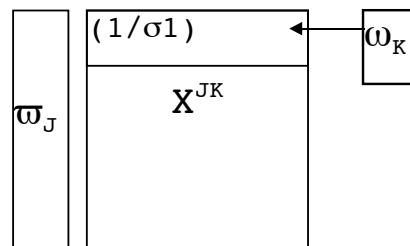
En principio el Análisis en Componentes Principales considera, en cualquiera de sus versiones, la ponderación de los casos.

Lo que diferencia los distintos tipos de análisis en realidad es la ponderación asociada a las variables iniciales. En efecto, el análisis clásico incorpora por defecto la ponderación uniforme de las variables :



En este caso, implícitamente se hace desempeñar a las variables un rol equilibrado. Para un adecuado uso de este método se requiere que las variables sean medidas en la misma unidad.

El análisis estandarizado se aplica justamente cuando las variables no se miden en las mismas unidades. Entonces esto se resuelve llevando las variables a una misma escala. Ello se lleva a cabo ponderando cada variable por una magnitud inversamente proporcional a su dispersión. Esta dispersión se mide a través de la desviación estándar de la variable.



<sup>1</sup> N.d.r

En el análisis clásico y estandarizado se generan tres familias de resultados :

- (1) Las coordenadas principales ( $a^k_i$ ) o componentes técnicas de la ponderación del indicador k. Esta familia de coeficientes es  $\omega_k$ -normada. En efecto,  $\sum_k \omega_k (a^k_i)^2 = 1$
- (2) Las contribuciones absolutas de los indicadores a las varianzas de las variables principales .
- (3) Los coeficientes de regresión ( $b^k_i$ ), que aparecen directamente en la formulación del índice.

El análisis en Componentes Principales permite, además de reducir la dimensionalidad, extraer el máximo de variabilidad en los datos (es decir la información más sustancial). El ACP se ha empleado en este trabajo de manera bastante parecida al análisis de regresión.

En efecto, se tiene un conjunto de variables explicativas, que se consideran como constitutivas de la seguridad de las personas. Al inicio del procedimiento, estas variables ponderadas y combinadas tienen como resultado la elaboración de una nueva variable, tal que, a cada categoría de descriptor se le asocia un valor calculado como combinación lineal de los valores que toma esa categoría en las distintas variables que constituyen el campo objetivo de la seguridad.

Por analogía con el análisis de regresión, se puede pensar al conjunto de valores del índice para un descriptor dado, como la variable “por explicar” (en ACP el término que la designa es el de “variable principal”).

Contrariamente al análisis de regresión, en dónde se ajusta un modelo a la variable “por explicar” o variable “dependiente”, para la cual sus valores son conocidos de antemano, el ACP produce los valores de esta nueva variable.

En realidad, una vez desarrollado el método por completo, se obtiene un conjunto de variables principales, combinaciones lineales de variables iniciales, dos a dos no

correlacionadas y con bases de misma norma igual a uno. Es por eso que se dice que las variables principales son dos a dos “ortonormadas”.

En verdad, estas variables se han construido en el ACP para descomponer la variabilidad total de la nube multivariante. Esta nube multivariante corresponde en la definición del índice a las categorías de un descriptor. En efecto, para construir el índice, interesa conocer la variabilidad o magnitud de las interdistancias entre las categorías de un mismo descriptor.

Como se puede apreciar en el *primer gráfico factorial regiones-Activos 1996* (Gráfico 7), interesa saber, por ejemplo, si, considerando conjuntamente las doce variables mencionadas anteriormente, la Ia. región es más o menos similar a la Región Metropolitana que la IIa. región. Interesa además saber cuáles variables sustentan esta figura. En efecto, no todas las variables iniciales tienen la misma importancia al construir una variable sintética.

Esta variable sintética es justamente aquella que permite visualizar lo mejor posible el escalamiento de las regiones en función de las doce variables iniciales de interés.

Mediante el gráfico citado se puede apreciar la nube que representa a la población activa por regiones. Los ejes de este gráfico nos permiten representar conjuntamente un 52% de la varianza total.

### **Selección de variables y segmentación de la base de datos**

Durante el proceso de evaluación conceptual de las variables a ser incluidas en el índice se llegó a la conclusión - como se verá más adelante - de que la mayoría de ellas eran variables asociadas con la situación laboral. Este hecho resultó congruente con los resultados de otras líneas del proyecto (grupos de discusión y estudio de familias), las cuales mostraron la centralidad de la variable *empleo* como fuente, detonante, agravante y a veces incluso promotora de soluciones en relación con las situaciones de inseguridad vividas y percibidas por la gente (ver capítulos correspondientes).

Sin embargo, al momento de elaborar una base de datos para el ISHO quedó claro que no podía medirse con esas mismas variables a personas inactivas (en su gran mayoría jóvenes estudiantes y dueñas de casa) que por definición no buscan trabajar. Claramente la seguridad de esas personas, al menos en los aspectos materiales, se funda en buena medida en la seguridad de los otros activos de quienes depende. Sin embargo, a este grupo de inactivos sí le son exigibles las variables referidas a los otros mecanismos de seguridad, como los relativos a la salud, a la escolaridad y a los recursos de tipo institucional y patrimonial.

Por ello es que, para el caso del índice objetivo, la base de datos hubo de segmentarse en dos grupos: activos e inactivos. A cada grupo se le calculó su situación de logro en cada uno de los mecanismos de seguridad diferencialmente definidos para unos y otros. Sin embargo, y más allá de esta precisión en el método, en este acápite se presentan puntajes del ISHO fundidos en una sola base nacional, relevándose las diferencias entre activos e inactivos cuando sea útil para mostrar alguna tendencia interesante.

Así, a cada variable principal se le asocia un porcentaje de varianza que corresponde a la varianza de la nube proyectada perpendicularmente sobre ella. De manera que se puede trabajar la varianza total de la nube descomponiéndola aditivamente en las distintas variables generadas por el método.

En resumen, el método permite comenzar con un conjunto de variables, por lo general correlacionadas, y generar un conjunto de variables dos a dos ortonormadas. Las segundas se obtienen como combinaciones lineales de las primeras. El ACP ordena estas nuevas variables según el porcentaje de varianza total de la nube multivariante que cada una de ellas abarca. Así la “primera” variable principal es aquella que presenta la mayor varianza de la nube proyectada perpendicularmente de los puntos iniciales (las categorías de descriptores).

De este modo se obtiene la descomposición de la varianza total de la nube de categorías

para cada descriptor, sobre cada una de las variables principales:

$$VarM^D = \sum_{j=1}^p Var(X^j) = \sum \lambda_i$$

En efecto, se puede decir que  $\lambda_i$  es la parte de varianza total asociada a la  $i$ ésima variable principal.

Para la construcción del Índice Objetivo de Seguridad Humana realizamos un análisis según esta misma metodología para cada uno de los descriptores de interés. Estos son:

- Regiones
- Zonas (urbano-rural)
- Ingresos
- Edades
- Sexo

Para cada descriptor se realiza un análisis distinto.

A cada análisis le corresponde una matriz de datos, en la cual a cada categoría de descriptor le corresponden dos filas: una que representa a los activos y la otra a los inactivos. Es importante señalar que los datos analizados en el índice objetivo se refieren a la población en edad de trabajar mayor de 18 años.

Así, en nuestro análisis se introduce una ponderación determinada por el descriptor. En realidad, la matriz de datos se presenta de la siguiente manera:

$$\mathbf{X} = \begin{pmatrix} x^{11} & \dots & x^{1p} \\ \dots & \dots & \dots \\ x^{n1} & \dots & x^{np} \end{pmatrix} \begin{pmatrix} \varpi_1 \\ \dots \\ \varpi_n \end{pmatrix}$$



en donde  $\pi_i$  representa el “peso” de la categoría  $i$  del descriptor  $D$ . Este peso se determina como frecuencia relativa de la categoría (de activos o inactivos) en la población de los chilenos mayores de 18 años de edad declarada al momento de la encuesta CASEN.

De esto el método incorpora la idea de **espacios diferenciados para** población económicamente activa y para aquella económicamente inactiva.

### **Estandarización de los valores del índice**

El cálculo de la estandarización del índice para activos e inactivos se construye a base de un perfil ideal máximo tal que, en cada variable, le corresponde el valor máximo observado. Se procede en seguida a calcular de manera similar un perfil mínimo observado.

Para cada descriptor se formula una doble matriz de datos. La primera matriz corresponde a los datos de los activos, la segunda a los inactivos. En seguida se definen estos perfiles ideales máximo y mínimo para la matriz de activos y luego para la matriz de inactivos. Nótese que para cada categoría de descriptor se cuenta con dos perfiles: el perfil activo y el perfil inactivo.

El cálculo del índice objetivo estandarizado para los activos se calcula como el puntaje alcanzado por la categoría sobre la primera variable principal (aquella que concentra la variabilidad máxima proyectada de la nube). Este puntaje es estandarizado relativamente a los puntajes alcanzados por los perfiles ideales máximo y mínimo sobre esta misma variable. El índice objetivo estandarizado para los inactivos se calcula del mismo modo.

### **Dualidad individuos - variables: claves para la interpretación de las nubes de puntos:**

“...Si se contemplan simultáneamente los dos gráficos (el que representa a la nube de individuos y el que representa a la nube de variables), un individuo quedará del lado de las variables para las que presente valores fuertes y del lado opuesto de aquéllas en que presente valores débiles.

“El gráfico de individuos es una representación aproximada de las distancias entre ellos. El de variables se puede considerar como un elemento explicativo de esta representación: dos individuos situados en un mismo extremo de un eje quedan cercanos por tener ambos generalmente valores fuertes en las variables situadas del mismo lado que ellos y generalmente valores débiles en las variables situadas en el lado opuesto.(...)”

“Los individuos extremos en esas variables quedarán normalmente lejos del origen. Así son localizados con facilidad aquellos individuos particulares que están causando, ellos solos, correlaciones fuertes. (...)”

“Las *fórmulas de transición* relacionan la coordenada de **un individuo** sobre un eje con **el conjunto** de las coordenadas de **todas las variables** en el eje de ese mismo rango. No se puede interpretar la **posición** de un individuo, en función de la (posición) de una sola variable (y recíprocamente).

“Las variables son, fundamentalmente, vectores antes que simples puntos. La importancia no radica en la proximidad entre un individuo y un conjunto de puntos que representan variables, sino en el alejamiento de ese individuo en la dirección de este conjunto de variables.” (Escofier, B.; Pages, J., 1992)

**INDICE DE SEGURIDAD HUMANA  
SUBJETIVO (ISHS)**

El siguiente es el texto de las 20 preguntas de la encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD, 1997, utilizadas para la construcción del ISHS:

**Método de cálculo del ISHS**

Está basado en la especial forma en que se definieron las categorías de respuesta para cada una de las 20 preguntas. Siendo más bien simple, tiene la virtud de respetar el carácter ordinal (cualitativo) de las

P1	Suponga que en su barrio o sector se presenta un problema o necesidad. En general ¿cree Ud. que organizar a la gente para enfrentar este problema o necesidad sería .... ?
P2	Si Ud. se viera enfrentado a un problema importante, de tipo económico, de salud, personal, u otro, ¿cuánta confianza tiene Ud. que alguien que no pertenece a su hogar, esto es, amigos conocidos o familiares que no viven en su hogar, le ayudará a solucionar el problema?
P5	Considerando todos los ingresos que espera tener en su vejez, esto es, lo que recibirá Ud. o su cónyuge o pareja como pensión, ahorros, herencias, seguros, rentas y otros, ¿cuál de las frases que aparecen en esta tarjeta cree Ud. que corresponderá mejor a su situación ?
P7A	Si Ud. perdiera o dejara su actual fuente de trabajo, ¿cuán difícil cree Ud. que le resultaría encontrar una nueva fuente aceptable para Ud.?
P7B	Pensando en su actual trabajo, ¿cuánta confianza tiene Ud. en que no lo perderá en los próximos 12 meses?
P7C	<i>Para los que no trabajan remuneradamente:</i> Si hoy quisiera encontrar un trabajo aceptable para Ud., ¿cuán difícil cree que le resultaría?
P10	En Chile y en el mundo ocurren permanentemente hechos que pueden afectar de alguna forma su vida. ¿Cuán informado se siente Ud. en relación a estos hechos?
P14A	En relación a una enfermedad menor :¿cuánta confianza tiene Ud. en que recibirá atención médica oportunamente (no tendrá que esperar demasiado para ser atendido)?
P14B	En relación a una enfermedad menor: ¿cuánta confianza tiene Ud. en que será capaz de pagar los costos de la atención médica no cubiertos por su sistema de salud (Fonasa, Isapre, otra)?
P14C	En relación a una enfermedad menor: ¿cuánta confianza tiene Ud. en que la calidad de la atención médica será buena?
P15A	En relación a una enfermedad catastrófica o crónica grave: ¿cuánta confianza tiene Ud. en que recibirá atención médica oportunamente (no tendrá que esperar demasiado para ser atendido)?
P15B	En relación a una enfermedad catastrófica o crónica grave: ¿cuánta confianza tiene Ud. en que será capaz de pagar los costos de la atención médica no cubiertos por su sistema de salud (Fonasa, Isapre, otra)?
P15C	En relación a una enfermedad catastrófica o crónica grave: ¿cuánta confianza tiene Ud. en que la calidad de la atención médica será buena?
P16	¿Cuán temor siente de que Ud. o alguien de su hogar sufra de alguna enfermedad provocada por problemas medio ambientales, tales como : contaminación del aire y agua, ruidos, capa de ozono, etc.?
P17A	¿Cuán probable cree que Ud. personalmente 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?
P17B	¿Cuán probable cree que Ud. Personalmente o alguien de su hogar pueda ser víctima de alguno de los siguientes hechos delictuales :Un robo o intento de robo, al interior del hogar?
P17C	¿Cuán probable cree que Ud. personalmente o alguien de su hogar pueda ser víctima de alguno de los siguientes hechos delictuales: Agresión o intento de agresión sexual o de violación?
P17D	¿Cuán probable cree que Ud. Personalmente o alguien de su hogar pueda ser víctima de alguno de los siguientes hechos delictuales : Otro tipo de agresión o amenaza de agresión (venganza, secuestro, acciones de pandillas, etc.?)
P18	Si Ud. o alguien de su hogar fuera víctima de un hecho delictual grave, por ejemplo robo con violencia física, asesinato o violación, y lo denunciara a la justicia, ¿cuánta confianza tiene Ud. en que el o los culpables sería/n condenados en un tiempo razonable ?
P20	Si Ud. fuera víctima de un robo o intento de robo o agresión en un lugar público, ¿cuánta confianza tiene Ud. en que la gente que pasa por ahí acudirá en su ayuda ?

respuestas recogidas en la encuesta, realizando tratamientos estadísticos sólo acordes con ese nivel de medición.

En la investigación se tomaron las siguientes decisiones:

- Resumir las cuatro categorías de respuesta a sólo dos, definidas por el sentido positivo o negativo de ésta. Se renunció así a la graduación de intensidad en la respuesta.
- Se definió “lógicamente” que aquel individuo subjetivamente más seguro,
- sería aquel o aquellos que respondieran en sentido positivo a cada una de las evaluaciones requeridas
- Finalmente, para representar dicho criterio, se calculó un puntaje individual para cada entrevistado a partir del número promedio de evaluaciones positivas que registró en el total de preguntas formuladas por la encuesta. (Se distinguió, cuando fue necesario, entre personas que trabajaban remuneradamente y personas que no lo hacían)

## ANEXO METODOLOGICO AL CAPITULO 4: LA SUBJETIVIDAD VULNERADA

El estudio sobre los significados de la inseguridad en las conversaciones cotidianas fue realizado en base a la técnica cualitativa del "grupo de discusión". Su muestra fue diseñada en un proceso de tres etapas considerando variables de sexo, estrato socioeconómico, edad e inserción laboral.

### 1. Estudio cualitativo

Dos consideraciones relativas al objeto "seguridad e inseguridad" condujeron a la elección de una perspectiva cualitativa para abordarlo. En primer lugar, la inexistencia de estudios previos (públicos y relativos a Chile) acerca del tema. La carencia de repertorios conocidos de respuestas posibles hacía prácticamente imposible conocer de antemano las preguntas significativas para abordar el tema y, si fuera el caso, los criterios para determinar las respuestas idóneas. En segundo lugar, el objeto "discurso de la seguridad" tiene una complejidad que lo hace refractario a intentos de codificación previa, exhaustiva y pertinente.

Dentro de las técnicas cualitativas más usadas (entrevistas en profundidad, grupos de discusión, "Focus Group", autobiografías), el grupo de discusión presenta algunas características que lo hacen particularmente adecuado para los fines de este estudio. En efecto, el Grupo de Discusión, a diferencia de la técnica similar del Focus Group, no pretende sólo recabar las opiniones presentes en un determinado grupo según sus características socio-demográficas. Aspira también a detectar las estructuras de sentido que se revelan a partir de la interacción entre los miembros del grupo. Esta diferencia era particularmente pertinente ante un fenómeno, como la inseguridad y la incertidumbre, cuyo sentido aparecía difuso y expresado en un primer momento mediante opiniones metafóricas y extremas. La técnica empleada esperaba, y los resultados lo corroboraron, que en las interacciones los sujetos sometieran sus primeras opiniones a reflexión y avanzaran así en la construcción de un discurso

compartido que permitiera una mejor expresión del objeto y experiencias a las que se referían cuando hablaban de inseguridad e incertidumbre.

### 2. El diseño de la muestra

La investigación produjo y analizó 18 grupos de discusión, cuya composición fue diseñada en tres momentos sucesivos. El diseño "en proceso" de la muestra obedece a la finalidad metodológica propia del enfoque cualitativo de arribar a un encuadre que logre cubrir la diversidad empírica de los discursos. Es la propia investigación la que va indicando al equipo conductor la dirección en que debe enfocar la composición de los grupos para alcanzar la saturación del discurso.

Fase 1. Diversidad socioeconómica. La primera fase realizó seis grupos que buscaban cubrir las diferencias en la vivencia de la seguridad que resultaban de la posición en la estructura socioeconómica. Allí se organizaron los grupos según su pertenencia a los estratos de acuerdo a la definición habitual de los estudios de opinión pública: dos grupos de estrato alto (ABC1), dos grupos de estrato medio (C2C3) y dos grupos socioeconómicos medios (DE). Al interior de cada uno de ellos se distinguió según el grado de estabilidad y formalidad de su inserción laboral. Tal composición se reveló altamente discriminante en lo socioeconómico y escasamente relevante en relación a la inserción laboral. Sin embargo aportó antecedentes sobre la necesidad de incorporar las diferencias socioculturales.

Fase 2. Grupos socioculturales. En esta fase se buscó controlar la diversidad vinculada a las diferencias etarias y de sexo mediante la producción de seis nuevos grupos. Para ello, se compusieron grupos de Adultos Mayores, Jóvenes, Adultos y Dueñas de Casa, manteniendo bajo control las variables socioeconómicas que se habían revelado discriminantes. Esta fase fue altamente productiva y permitió identificar la matriz b<sica del discurso de la seguridad.

Fase 3. Grupos temáticos. En la tercera fase se compusieron seis grupos heterogéneos de sexo y edad y homogéneos de estrato social (C1, C2, C3) focalizados al tratamiento de experiencias específicas de inseguridad (tacos, alarmas, cesantía, acceso a los servicios de salud)

Los procesos de selección de los integrantes de los grupos de discusión apuntan a producir el tipo de representatividad adecuada al objeto específico de su estudio. Las estructuras de los discursos sociales tienen un carácter objetivo, es decir, son relativamente independientes de sus usuarios particulares. A su vez el número de discursos sociales circulantes es limitado. La técnica cualitativa pretende representar las variantes relevantes de los discursos sociales mediante los cuales se significa la inseguridad y la incertidumbre. La muestra de participantes se selecciona mediante hipótesis acerca de los portadores de esos diferentes discursos. El proceso escogido de determinación progresiva de la muestra permite ajustar esas hipótesis. Las unidades de discurso se reconocen en su unidad mediante el criterio de saturación, esto es, cuando los discursos pronunciados permiten cerrar con relativa coherencia y exhaustividad una estructura de sentido, y cuando los nuevos discursos no alteran la unidad de esa estructura.

Todos los grupos de discusión se realizaron en lugares especialmente acondicionados y tuvieron una participación promedio de nueve integrantes. La discusión fue conducida por un solo moderador preparado en el tema. En el conjunto del estudio participaron dos moderadores. Las conversaciones fueron grabadas y transcritas íntegramente. En tres oportunidades el equipo investigador presenció el desarrollo de los grupos mediante el uso de salas con espejo.

El análisis del material transcrito de la primera fase fue analizado separadamente por tres profesionales expertos. Con ello se arribó, mediante la discusión y validación intersubjetiva, a las hipótesis generales que guiaron el análisis posterior del material empírico. Dos informes parciales fueron sometidos a los comentarios de un panel de expertos.

## FASES, COMPOSICION Y TEMAS DE LOS GRUPOS DE DISCUSION

### FASE 1. DIVERSIDAD SOCIOECONÓMICA Y LABORAL

GRUPO	ESTRATO	SEXO	EDAD	INSERCIÓN LABORAL
2.	D-E	mixto	mixta	dependiente
3.	C2-C3	mixto	mixta	dependiente
4.	B-C1	mixto	mixta	dependiente
5.	D-E	mixto	mixta	independiente
6.	C2-C3	mixto	mixta	independiente
7.	B-C1	mixto	mixta	independiente

### FASE 2. GRUPOS SOCIOCULTURALES

GRUPO	ESTRATO	SEXO	EDAD	OCUPACION
1.	C2-C3	mixto	jóvenes	mixta
2.	C1	mixto	jóvenes	mixta
3.	C2-C3	mixto	mayores	mixta
4.	C2-C3	mixto	25-55 años	mixta
5.	D-E	mixto	25-55 años	mixta
6.	C2-C3	mujeres	mixta	dueñas de casa

### FASE 3. GRUPOS TEMATICOS

GRUPO	ESTRATO	SEXO	EDAD	TEMA DE DISCUSION
1.	C1, C2-C3	hombres	mixta	congestión vehicular
2.	C1-C2	mujeres	mixta	riesgo sicosocial
3.	C2-C3	hombres	mixta	trabajo
4.	C2-C3	mujeres	mixta	trabajo
5.	C2-C3	mixto	mixta	delincuencia
6.	C2-C3	mixto	mixta	salud

**ANEXO METODOLOGICO AL  
CAPITULO 6: ANALISIS DE REDES  
DE APOYO**

El análisis de redes de apoyo se basa en los datos sobre relaciones sociales de la encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD 1997.

El objetivo del análisis de redes es caracterizar las fuentes de apoyo empleadas según tipo de problema declarado; es decir, conocer quienes (según los descriptores de la muestra) recurren a las distintas fuentes de apoyo (Familia, Amigos, Conocidos, Otros) cuando declaran haber tenido alguno de los cuatro tipos de problemas propuestos en ese instrumento (Afectivo, Económico, Salud, Trabajo)

La metodología empleada para ello fue un análisis de correspondencia simple, para cada una de las categorías pertenecientes a los descriptores (sexo, edad, nivel socioeco-

nómico y zona). El análisis resultante tiene un carácter descriptivo por carecer los datos de un factor de expansión. Esto significa que las conclusiones son válidas para la muestra y no a nivel nacional.

Para poder determinar cortes de cercanía y distancia en la dispersión de los puntos se dividieron los mapas en cuatro cuadrantes. Es decir, cuando los puntos que representan los problemas y los que representan las fuentes de apoyo están, en relación a esos cuadrantes, en posición de cercanía, quiere decir que la correspondencia es más evidente que entre aquellos puntos puestos en relación de distancia. En la representación gráfica original, cuando un punto, ya sea fuente de apoyo o problema no aparece, quiere decir que no fue activado. Para el caso de la representación en el Informe, se ha alterado levemente la representación gráfica original, con el fin de resaltar tendencias y para eliminar aquellos puntos débiles.



## ANEXO METODOLOGICO AL CAPITULO 9: COTIDIANIDAD Y TRAYECTORIAS DE FAMILIAS

El objetivo de estudiar desde la unidad familiar a la seguridad como campo de experiencia en el que se despliegan acciones y se ponen en juego lógicas y significados se llevó a cabo mediante un enfoque cualitativo. Esto responde a los mismos criterios empleados en la definición del estudio de grupos de discusión descritos en este capítulo.

Un aspecto adicional en la elección de este tipo de enfoque se refiere a la particularidad del objeto: las estrategias y lógicas de acción. En efecto, si bien éstas poseen un nivel importante de estructuración social, esto es, están socialmente definidas y normadas, responden por otra parte a elementos contingentes del entorno en que se despliegan y de los actores que las llevan a cabo. Cada situación descrita es a la vez el producto de un entorno social, de una historia familiar y de situaciones particulares y puntuales en el tiempo. Este carácter del objeto estudiado exige la aplicación de instrumentos sensibles a cada una de esas dimensiones, esto es, que sean sensibles a la presencia de estructuras más o menos permanentes y generales de acción y simultáneamente sensibles a la particularidad de las personas que las llevan a cabo y de las situaciones que las provocan.

Las técnicas elegidas (esquema 1) cumplen ese objetivo pero generan algún tipo de limitaciones. Una limitación importante dice relación con la representatividad de la muestra adecuada a ese tipo de instrumentos. Cada historia es singular; los casos que se exponen no pretenden reproducir con precisión estadística los parámetros de las situaciones que viven el conjunto de las familias chilenas hoy en día. Los casos fueron seleccionados para ilustrar las situaciones de inseguridad y producir hipótesis que permitan una aproximación a la dinámica sociocultural que subyace al relato de familia y a la trayectoria emprendida por ella.

A pesar de la singularidad de los casos expuestos, ellos son también expresión de una historia colectiva. En efecto, el destino

de las familias es el resultado de mediaciones sucesivas entre las contradicciones de la historia familiar, el contexto socioeconómico y cultural y la historia personal de cada uno de sus miembros. Vale decir que aunque el actor no es nunca consciente de todos los determinantes sociales de su propia acción, su relato está impregnado de elementos que muestran el peso de las fuerzas que confieren a cada espacio social su estructura. La acumulación de un número significativo de relatos permite poner en evidencia estas fuerzas. Así, la singularidad y heterogeneidad de las situaciones individuales dejan poco a poco traslucir las lógicas de las situaciones y de los comportamientos. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que lo generalizable son las estructuras de la acción que hay tras las particularidades de las historias familiares y no las historias mismas.

Una segunda limitación proviene del volumen de información adquirida a través de los instrumentos mencionados. La lectura de esa información se ha restringido a los grandes tipos de inseguridad inicialmente postulados en el marco conceptual. Esos ejes temáticos predeterminados restringen la riqueza del material, pero sin ellos la lectura sistemática de los relatos no habría sido posible.

### 1. Los instrumentos

En el *relato de vida* los miembros de la familia son entrevistados en cuanto testigos y actores de experiencias y prácticas cotidianas vinculadas al ámbito de la inseguridad. El relato de vida permitió cumplir cuatro objetivos básicos para el análisis. En primer lugar, conocer las características demográficas del grupo familiar, su composición y su ciclo vital. En segundo lugar permitió reconocer los elementos claves del contexto en el cual aparecen las situaciones de inseguridad y se desarrolla la acción. En tercer lugar, permitió conocer los nombres y características de las relaciones con otros actores que intervienen en la situación. Finalmente, permitió situar en el ciclo familiar la sucesión y superposición de las experiencias de inseguridad significativas para la familia.

a) El primer relato fue realizado en todos los casos por la esposa o madre de la familia. Esta decisión tiene su fundamento en los resultados de las entrevistas de prueba. En ellas se pudo observar que siempre era la mujer la más dispuesta a relatar la historia de su familia y en especial a dar cuenta de los momentos más difíciles de esta historia. Los numerosos rechazos de parte de los hombres a ser entrevistados hicieron optar por esta aproximación, entendiendo que ella sin duda sesga el relato de las historias de familia. En efecto, la visión femenina adquiere un peso determinante en el relato. Esta puede ser en parte una de las razones que hacen aparecer a los hombres desempeñando un papel relativamente secundario en relación con los problemas familiares. Que se conciba la familia como un "problema de las mujeres" revela, de un lado características culturales de tipo patriarcal; pero del otro muestra que a los hombres no se les preguntó sistemáticamente por el tema clave en su relación con la familia cual es su papel de proveedores.

b) Para la reconstrucción de la dinámica de las situaciones de inseguridad se realizó una segunda *entrevista en profundidad* que posibilitó ahondar en la experiencia, poniendo especial énfasis en los mecanismos desplegados para su superación. Esta entrevista fue aplicada a uno o dos miembros de la familia generalmente a los cónyuges. En casos excepcionales se les aplicó a alguno de los hijos. La entrevista en profundidad a algunos miembros de la familia permitió establecer los campos de desacuerdo o disputa frente a situaciones de inseguridad, el rol de la familia como sostén afectivo de sus miembros, y las bases de legitimación de la autoridad

familiar frente a la construcción de estrategias para resolver las situaciones de incertidumbres o inseguridad.

El testimonio de los actores que más directamente participan en la experiencia de inseguridad, permitió reconstruir desde el testimonio oral los mecanismos institucionales, estrategias, las redes informales y los vínculos de sociabilidad mediante los cuales familias de distintos estratos y lugares residenciales constituyen su seguridad.

c) En una tercera entrevista se aplicó un instrumento de *caracterización de las redes familiares*, tomando como base los resultados de la entrevista en profundidad. Los entrevistadores recibieron la instrucción de utilizar la entrevista en profundidad como un generador de nombres para establecer la red social que opera durante la situación de inseguridad. Frente a cada mención de un contacto siempre preguntaron quién o quiénes eran las personas mencionadas, de forma que al final de la entrevista contaban con la lista de los nombres de las personas que habían formado la red de los entrevistados en la situación de inseguridad. La red egocéntrica generada fue sometida a una caracterización detallada por los informantes en términos de descriptores personales del contacto (edad, sexo, posición social), contenido de la relación, frecuencia y duración del contacto y nivel de confianza. La caracterización de los contactos de cada entrevistado permitió contar con la descripción básica de la estructura de la sociabilidad en situaciones de inseguridad.

**ESQUEMA 1**  
**INFORMACION E INSTRUMENTOS DEL ESTUDIO**

Información a obtener	Instrumentos
<p>Caracterización del grupo familiar y su ciclo vital</p> <p>Detección de hitos, vivencias que se señalan como (in)seguridad en la historia familiar</p> <p>Caracterización del contexto en que se suceden y superponen situaciones de inseguridad</p> <p>Caracterización de una situación de inseguridad o crisis familiar; contextualización, actores, acciones, etc.</p> <p>Estilo de gestión y lógica de acción de las estrategias desplegadas frente a estas situaciones.</p> <p>Resultados esperados y obtenidos a partir del despliegue de la acción.</p> <p>Presencia y caracterización de redes sociales de la familia durante la situación de crisis.</p> <p>a. Datos personales del contacto: nombre, edad, condición socioeconómica, parentesco o relación.</p> <p>b. Contenidos de la relación: tipo, volumen y dirección de los recursos canalizados.</p> <p>c. Fuerza de los lazos: frecuencia de contacto, confianza o compromiso emocional, duración de la relación, retribuciones.</p> <p>d. Estructura general de la red social: reciprocidad de los lazos entre los miembros de la red.</p>	<p>Matriz de caracterización del grupo familiar</p> <p>Relato de vida familiar</p> <p>Entrevista en profundidad a los actores principales en la búsqueda de solución a situaciones de incertidumbre familiar.</p> <p>Pauta y matriz de redes egocéntricas</p>

**2. Los criterios para la construcción de la muestra**

En el diseño de la muestra de 26 familias se consideró las variables que podían ser determinantes en las diferencias observadas en las acciones desplegadas por las familias. La determinación de estos factores se hizo en base al análisis de resultados de otros estudios, especialmente en estratos bajos y a la consulta a expertos. Sobre la base anterior se utilizaron el Grupo Socioeconómico de la familia, su ciclo vital, el tipo de jefatura de hogar y el carácter urbano o rural de la familia entrevistada. Estas variables fueron combinadas de forma que la mayor parte de los factores clave tuviera representación; no obstante, varios casilleros fueron dejados sin casos al considerar que se trataba de

situaciones excepcionales o que aportaban poco en relación a otros casos ya seleccionados. A continuación una revisión más detallada de cada uno de los factores considerados.

**i. Monto de los ingresos per cápita del hogar y barrio residencial:** El *estatus socio-económico* determina la naturaleza de la (in)seguridad que cotidianamente enfrenta la familia, y también coloca los márgenes de recursos para enfrentar estas situaciones. La combinación de este criterio económico con un criterio simbólico como es el barrio en el que reside la familia lo refuerza cualitativamente y contextualiza más adecuadamente la reconstitución de estrategias de constitución de redes y mecanismos institucionales para la resolución de situaciones de inseguridad.

Para la identificación del GSE se utilizaron criterios de marketing, pero buscando identificar casos que pertenecieran sin ambigüedad a cada grupo. Para el caso de familias urbanas se consideró a familias de ingresos altos (C1 - B) del sector oriente de Santiago o en barrios reconocidos como tales en ciudades de regiones; familias de ingresos medios (C2 - C3) que viven en barrios ubicados en las comunas de Santiago Centro y Nuñoa para Santiago y el centro de las ciudades en regiones; familias de ingresos en torno a la línea de pobreza (D-E) que viven en barrios definidos como campamentos, poblaciones y villas. El criterio de residencia se combinó con otros de ingreso, según se detalla en el esquema 2.

Para familias de sectores rurales, sólo se estudiaron familias de ingresos medios y bajos, ubicadas en poblados rurales, caseríos y parcelas; se incluyeron también dos casos de familias de pescadores ubicadas en caletas.

**ii. Ciclo vital del hogar.** Un supuesto inicial del estudio era que la presencia de situaciones de inseguridad familiar se asociaba estrechamente al ciclo vital de la familia. El concepto "ciclo de vida familiar" supone cierta estabilidad de la unidad familiar que a lo largo del tiempo transita por diversas fases, comenzando por una etapa inicial en que la pareja, unida generalmente por el vínculo matrimonial, constituye una familia y le siguen etapas de formación, expansión, consolidación y disolución. Las fases habitualmente se identifican de acuerdo con la edad de las personas que lo conforman, generalmente la de los hijos. Las fases del ciclo vital condicionan las exigencias de trabajo e ingresos de las personas, marcan la flexibilidad de respuesta que tienen ante períodos de inseguridad, en especial ante períodos de crisis económicas.

Se cuidó que en la muestra queden representados dos tipos de hogares. Unos en etapa de **expansión y consolidación**, donde los hijos menores tienen entre 5 y 23 años, el hogar ya está establecido, comienza a acumular bienes y está en la etapa de crianza de los hijos. Otros hogares en etapa de **desintegración o fisión**, con el hijo menor de más de 23 años y dónde el núcleo tiende a separarse.

**iii. Tipo de familia.** Por tipo de familia se entiende su composición, especialmente en lo que se refiere al tipo de jefatura y la complejidad de su composición. Suponemos que el tipo de familia se asocia con acciones diferenciadas frente a situaciones de inseguridad. El número de adultos o las características de los dependientes en el grupo familiar obliga a asumir opciones estratégicas específicas con la familia misma y con el entorno.<sup>1</sup>

La muestra consideró familias nucleares y familias extensas en el caso de familias rurales. En el caso urbano, familia nuclear con ambos cónyuges y familia nuclear incompleta con jefatura de hogar femenina. Si bien este último rasgo no representa la generalidad de los hogares con jefatura femenina, constituye un rasgo asociado a los procesos de ruptura del vínculo familiar y a la mayor vulnerabilidad de estas familias.

En el esquema 2 se presentan los criterios de selección de la muestra y los descriptores básicos de las familias seleccionadas para el estudio.

---

<sup>1</sup> Para 1992, en Chile el 58% de los hogares son nucleares, esto es, constituidos por el matrimonio solo, los padres y sus hijos solos, generalmente menores y solteros. La definición censal también considera nucleares los hogares constituidos por uno de los padres sin cónyuge y sus hijos; estos últimos corresponden casi invariablemente a hogares bajo jefatura femenina. Siguen en importancia, el hogar extenso (23.4%): constituido por el matrimonio, sus hijos solos y casados, con sus cónyuges e hijos, y/o alguno de los suegros del matrimonio. No obstante la diversidad de tipos familiares, la estructura familiar cuantitativamente más importante es la nuclear clásica (33%), integrada por la pareja biparental - en que la mujer es inactiva. En segundo lugar, sigue la familia extensa en que también la mujer es inactiva (13,5%).

**ESQUEMA 2**  
**MUESTRA SEGUN CRITERIOS DE SELECCION DE LAS FAMILIAS ESTUDIADAS**

<b>ESTRATO SOCIOECONOMICO</b>	<b>CICLO VITAL DE LA FAMILIA</b>			
	<b>ETAPA DE EXTENSION</b> <b>Hijos entre 5 y 18 años</b>		<b>ETAPA DE DISOLUCION</b> <b>Hijo menor mayor de 23 años</b>	
<b>URBANA</b>	Familia nuclear biparental	Familia nuclear monoparental M.J.H	Familia nuclear biparental	Familia nuclear monoparental M.J.H.
<b>ALTO</b> Ingreso familiar mayor de \$M3.000. 2 autos de no más de 3 años. 2 propiedades.	Empresario Dueña de casa Antofagasta  1AU	Abogado Profesora Vitacura  2AU	Comerciante Profesora Antofagasta  3AU	Empresario Secretaria Ejecutiva Vitacura  4AU
<b>MEDIO</b> Ingreso familiar entre \$400 y \$800 mil pesos. 1 Auto Hijos colegio particular Subvencionado	Licenciado en Historia y Geografía Terapeuta Ocupacional Ñuñoa  5MU	Profesor de Estado Secretaria Ejecutiva Santiago Centro  8MU	Profesor Universitario Profesora Universitaria Ñuñoa  9MU	Comerciante Ejecutiva Transnacional Santiago Centro  12MU
	Diseñador Diseñadora La Serena  6MU		Profesor Universitario Dueña de casa La Serena  10MU	
	Ingeniero en Minas Dueña de casa Rancagua  7MU		Técnico en Minas Profesora de Estado Rancagua  11MU	
<b>BAJO</b> Ingreso familiar entre \$150 y \$300 mil pesos. Educación básica y técnica municipalizada.	Maestro jornalero Manipuladora de alimentos Lota  13BU		Microempresario del calzado Dueña de casa La Granja  26BU	
	Maestro tapicero Dueña de casa Pudahuel  25BU			
<b>INDIGENTES</b> Ingreso familiar menor a \$100 mil pesos. Sin educación Ficha CAS.	Chinchorrero, Cargador. Dueña de Casa Lota  15IU	Chofer Trabajadora Empresa de aseos Cerro Navia  14IU		Maestro jornalero Maestra de cocina Cerro Navia  16IU

RURALES	TIPO DE FAMILIA			
	NUCLEAR	EXTENSA	NUCLEAR	EXTENSA
<b>MEDIA</b> Propietarios de tierras Ingreso familiar superior a \$200 mil pesos mensuales. Propietarios de maquinarias y bienes.		Agricultor Dueña de casa Copiapó  17MR		Agricultor Dueña de casa Copiapó  19MR
<b>BAJA</b> Sin tierras Ingreso familiar inferior a \$80 mil pesos mensuales. Sin bienes.	Temporero, Jornalero Dueña de casa San Felipe  18BR		Temporero Temporera San Felipe  20BR	
	Pescador artesanal Camarera Guanaqueros  21BR		Pescador artesanal Dueña de casa Guanaqueros  23BR	
	Agricultor Dueña de casa Tirúa Sur  22BR		Agricultor Dueña de casa Cañete  24BR	

La muestra fue generada según el procedimiento de cuotas, a partir de contactos establecidos por el equipo de entrevistadores. Los entrevistadores recibieron entrenamiento para la aplicación de los instrumentos y se mantuvieron en permanente contacto con los investigadores durante su estadía en terreno.

En cuanto a las personas que respondieron la entrevista, se privilegió aquellos que ocupan posiciones de responsabilidad en la

familia, ya sea como jefe de hogar, padre, madre, cónyuge. Es desde este relato que se busca detectar uno o varios hitos de inseguridad que marcan significativamente la historia familiar. En la reconstrucción de situaciones de inseguridad y de los mecanismos de resolución sólo se entrevistó a otros miembros del hogar en la medida en que se mostraron como actores claves. No se hicieron más de 4 entrevistas por familia.



## **ANEXO METODOLOGICO ENCUESTA NACIONAL SOBRE SEGURIDAD HUMANA CEP-PNUD**

El estudio de percepciones y situaciones objetivas de seguridad e inseguridad fue realizado en conjunto por el PNUD y el Centro de Estudios Públicos (CEP) mediante una encuesta nacional representativa. El principio que guió el estudio fue obtener antecedentes representativos para la población objeto de interés respecto de las dimensiones del objeto “seguridad e inseguridad”, según como ellas habían sido definidas por el PNUD en las etapas iniciales del proyecto. Para ello, el PNUD y el CEP operacionalizaron las hipótesis previas y elaboraron el instrumento adecuado. La definición de la muestra corresponde a la empleada por el CEP en sus estudios regulares de opinión pública. Se resumen a continuación los considerandos metodológicos y estadísticos elaborados por el CEP para el estudio.

### **1. Características generales de la muestra**

El universo de estudio lo constituye la población mayor de 18 años (urbana y rural) residente a lo largo del país. En este estudio se escogió una muestra probabilística por conglomerados en múltiples etapas, la que incluyó 1.504 personas entrevistadas en sus hogares en 146 comunas del país. La cobertura de la muestra es del 100% de la población fijada como objetivo. La recolección se efectuó entre el 21 de junio y el 14 de julio de 1997.

El margen de error para muestras de este tamaño y diseño (probabilidad aleatoria por conglomerados) se estima en  $\pm 3\%$  con un nivel de confianza del 95%.

### **2. Diseño de la muestra.**

La muestra se diseñó en varias etapas, de modo que existiera una probabilidad calculable de que todos los adultos a lo largo del país fueran incluidos. Para ello se utilizaron los datos del Censo de Población y Vivienda de 1992. Dentro de ese marco de consideró la población de 18 años y más, que corresponde a los que en 1997 tenían 18

años y más. Con ese marco actualizado se determinó la estratificación regional de la población y posteriormente la estratificación según zona urbana y rural.

### **3. Etapas de muestreo**

**Primera etapa:** Se fijó en cinco el número de entrevistas por conglomerado, entendido éste como una manzana o entidad poblada (con tres viviendas o más). Al dividirse el tamaño deseado (1.505) de la muestra en 5 entrevistas por conglomerado se obtienen 301 Unidades de Muestreo Primarias (UMP) a ser identificadas en la primera etapa de selección de la muestra. Las UMP fueron distribuidas proporcionalmente en todas las regiones del país sobre la base de la contribución de la región a la población.

Utilizando los datos del precenso de 1994 se elaboró un listado acumulativo de población por provincias, comunas, distritos, zonas y manzanas en el caso urbano, y de provincias, comunas, distritos, localidades y entidades en el caso rural. Tanto en el caso urbano como rural se estableció un intervalo fijo para cada región, que resulta de dividir la población total de la región por el número de UMP asignadas a la misma. Dentro de cada una de ellas se siguió un proceso de selección computarizado, aleatorio y proporcional a la población para seleccionar las manzanas en las zonas urbanas y las entidades en las zonas rurales. Se diseñó un programa computacional para seleccionar las 252 manzanas urbanas y las 49 entidades rurales. Todas las manzanas y entidades fueron identificadas por un número y localizadas en un mapa censal.

**Segunda etapa:** Se seleccionaron grupos familiares (viviendas) al interior de las UMP. Se proporcionó a los encuestadores pautas para la selección de las viviendas en las manzanas y entidades seleccionadas, de modo de escoger al azar las vivienda por seleccionar en cada conglomerado. Después de empadronar cada manzana y entidad seleccionada, se siguió un procedimiento de trayecto aleatorio o muestreo sistemático, en que cada enésima vivienda fue incluida en la muestra hasta que se identificaba un total de cinco familias (Unidades de Muestreo Secundarias)

**Tercera etapa:** Se eligió en cada vivienda seleccionada a una persona para ser encuestada. Los encuestadores recibieron instrucciones de aplicar un proceso de selección aleatoria (tabla de números aleatorios) para identificar a la persona que sería entrevistada.

#### 4. Reemplazos

En la segunda y tercera etapas de muestreo el entrevistador debe realizar un mínimo de tres visitas en tres días diferentes para tratar de conseguir la vivienda o la persona originalmente seleccionada para ser entrevistada. Si a pesar de ello la vivienda o el entrevistado no se logran, éstos son reemplazados de acuerdo con las siguientes normas:

- a. Manzanas o entidades. El reemplazo se realiza en las oficinas centrales cuando se cumplen las siguientes circunstancias: sitio eriazo; área de muy difícil acceso; área verde, parque o estadio; sólo locales comerciales; recintos de las fuerzas armadas; manzanas o entidades con menos de cinco viviendas. En estos casos, la manzana o entidad se reemplaza en forma aleatoria.
- b. Viviendas. El reemplazo se produce bajo las siguientes condiciones: hubo rechazo absoluto a recibir al encuestador; no se logró contactar a ninguna persona luego de tres intentos en, a lo menos, tres días diferentes. Cada vivienda no lograda es reemplazada aleatoriamente por otra de la misma manzana o entidad. Para ello se crea un nuevo intervalo que es igual al intervalo de selección original y se parte de la última vivienda seleccionada.
- c. Individuos. El reemplazo se realiza en los siguientes casos: cuando la persona seleccionada rechaza contestar el cuestionario; cuando el individuo seleccionado no fue ubicable luego de tres intentos en tres días diferentes; cuando el

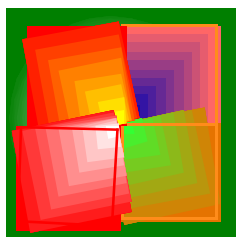
sujeto seleccionado no se encuentra en la ciudad y su regreso previsible es posterior a la realización del estudio; cuando el individuo seleccionado está enfermo o tiene impedimentos físicos o síquicos graves que le impiden contestar la entrevista; cuando el sujeto no termina la entrevista que se estaba aplicando. En estos casos el reemplazo se realiza en otra vivienda bajo las mismas normas de reemplazo de una vivienda.

#### 4.1 Reemplazos realizados

Se reemplazaron 3 manzanas de comunas urbanas y 2 entidades rurales. Esto hace un 1,7% respecto del total. Las viviendas no logradas se explican por rechazo absoluto a recibir al encuestador, por la ausencia de moradores luego de haberse realizado las visitas estipuladas. Las entrevistas realizadas en viviendas reemplazadas corresponden al 3,2% del total de la muestra. Las entrevistas realizadas a individuos reemplazados corresponden a un 4,6% del total. Las razones de estos reemplazos son: rechazo (2,7%), no ubicable (1,3%), persona enferma (0,1%), enfermo mental (0,1%), otras razones (0,4%).

#### 5. Resultados

Se observa que, según parámetros censales, la mayoría de los parámetros de la población muestral (distribución regional, urbano-rural y estado civil) se encuentran representados proporcionalmente dentro del margen de error de la muestra ( $\pm 3\%$ ). En el caso del sexo, los hombres aparecen subrepresentados y las mujeres sobrerrepresentadas. Esto es efecto de la no estratificación por sexo de la muestra y las probabilidades menores de acceder a los hombres que a las mujeres en una encuesta en la vivienda. También los jóvenes aparecen subrepresentados; ello se explica por su relativa mayor ausencia del hogar que los otros grupos etarios.



# **ANEXOS ESTADÍSTICOS**

---

### **Nombres de las variables codificadas**

<b>CPRE</b>	Cotización previsional
<b>CSAL</b>	Cobertura sistema de salud previsional
<b>ESCM</b>	Escolaridad mediana
<b>CAPA</b>	Capacitación laboral
<b>ESTA</b>	Estabilidad laboral
<b>OCUP</b>	Tasa de ocupación
<b>CASA</b>	Calidad vivienda
<b>PROP</b>	Propiedad vivienda
<b>CONS</b>	Cercanía consultorio
<b>COMI</b>	Cercanía comisaría
<b>SIND</b>	Afiliación a sindicato
<b>SVV</b>	Supervivencia de adultos
<b>PONDER</b>	Ponderación: número de personas en cada categoría

CASEN 1996: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA / POBLACION DE 18 AÑOS Y MAS

REGIONES

REGION	CPRE	CSAL	ESCM	CAPA	ESTA	OCUP	CASA	PROP	CONS	COMI	SIND	SVV	PONDER
I	68,3%	71,3%	12	16,0%	70,6%	92,8%	69,9%	44,2%	57,6%	41,7%	7,7%	99,39%	139067
II	69,7%	76,0%	12	25,3%	69,0%	95,0%	80,4%	49,0%	69,2%	38,3%	15,5%	99,30%	152584
III	69,1%	67,7%	11	18,2%	66,5%	94,1%	69,8%	50,0%	83,5%	65,3%	15,7%	99,36%	87724
IV	60,4%	62,9%	10	14,2%	50,5%	92,6%	73,6%	60,9%	82,4%	59,4%	8,3%	99,18%	205477
V	66,7%	70,6%	12	16,1%	62,0%	92,4%	85,1%	52,5%	75,0%	64,5%	9,7%	99,20%	569009
VI	66,5%	64,5%	9	13,0%	50,5%	90,7%	73,6%	55,9%	86,2%	76,7%	8,2%	99,24%	276372
VII	52,7%	57,0%	8	9,4%	43,6%	94,7%	74,5%	52,9%	80,0%	65,5%	6,7%	99,08%	328807
VIII	64,0%	63,3%	11	15,0%	56,6%	91,4%	77,6%	55,5%	72,7%	57,1%	10,3%	99,13%	652926
IX	47,1%	46,0%	9	12,6%	53,2%	91,3%	71,5%	64,9%	79,8%	62,5%	3,7%	99,09%	296618
X	55,7%	56,4%	8	12,6%	64,7%	93,1%	78,8%	64,3%	79,5%	62,2%	8,0%	99,06%	354122
XI	62,6%	64,6%	9	17,8%	56,4%	93,4%	84,6%	52,1%	79,1%	61,8%	9,0%	99,28%	33753
XII	72,6%	81,4%	10	19,2%	62,5%	95,1%	94,1%	50,8%	82,0%	72,3%	7,8%	99,43%	63310
RM	69,9%	74,0%	12	16,1%	70,9%	94,7%	91,5%	51,1%	86,3%	78,4%	8,1%	99,38%	2420657
<b>TOTAL</b>	<b>65,2%</b>	<b>67,8%</b>	<b>11</b>	<b>15,3%</b>	<b>63,6%</b>	<b>93,5%</b>	<b>83,6%</b>	<b>53,8%</b>	<b>80,9%</b>	<b>68,6%</b>	<b>8,5%</b>	<b>99,26%</b>	<b>5580426</b>

Nota: Las variables cercanía a un consultorio (CONS), existencia de centros de comisaría (COMI) y afiliación a sindicato (SIND), fueron tomadas de la base de datos de la encuesta CASEN 1994 debido a que se eliminaron del instrumento en 1996

POR SEXO

SEXO	CPRE	CSAL	ESCM	CAPA	ESTA	OCUP	CASA	PROP	CONS	COMI	SIND	SVV	PONDER
HOMBRE	65,7%	65,0%	10	14,3%	63,8%	94,3%	81,5%	53,8%	80,7%	67,4%	9,8%	99,10%	3654119
MUJER	64,3%	73,2%	12	16,9%	63,1%	91,9%	87,6%	53,8%	81,2%	70,9%	6,2%	99,34%	1926307
<b>TOTAL</b>	<b>65,2%</b>	<b>67,8%</b>	<b>11</b>	<b>15,3%</b>	<b>63,6%</b>	<b>93,5%</b>	<b>83,6%</b>	<b>53,8%</b>	<b>80,9%</b>	<b>68,6%</b>	<b>8,5%</b>	<b>99,18%</b>	<b>5580426</b>

POR ZONA

ZONA	CPRE	CSAL	ESCM	CAPA	ESTA	OCUP	CASA	PROP	CONS	COMI	SIND	SVV	PONDER
URBANO	68,9%	72,5%	12	16,7%	66,4%	93,4%	87,2%	52,2%	83,4%	73,8%	9,4%	0,9929	4782324
RURAL	43,2%	39,6%	6	6,2%	43,4%	93,5%	62,0%	63,0%	66,0%	37,9%	3,6%	0,9911	798102
<b>TOTAL</b>	<b>65,2%</b>	<b>67,8%</b>	<b>11</b>	<b>15,3%</b>	<b>63,6%</b>	<b>93,5%</b>	<b>83,6%</b>	<b>53,8%</b>	<b>80,9%</b>	<b>68,6%</b>	<b>8,5%</b>	<b>0,9926</b>	<b>5580426</b>



**GRUPOS DE EDAD**

EDAD	CPRE	CSAL	ESCM	CAPA	ESTA	OCUP	CASA	PROP	CONS	COMI	SIND	SVV	PONDER
18 a 24	62,9%	60,1%	12	11,1%	50,6%	86,6%	79,6%	56,9%	81,9%	67,4%	3,6%	0,9992	882352
25 a 34	71,3%	70,5%	12	16,7%	64,6%	93,4%	83,1%	46,5%	81,6%	68,8%	8,6%	0,9986	1658007
35 a 44	67,2%	71,0%	11	16,9%	67,5%	95,3%	85,3%	47,9%	79,8%	68,4%	10,0%	0,9978	1464878
45 a 54	63,2%	68,7%	9	13,4%	71,6%	96,4%	86,2%	59,9%	81,0%	69,9%	11,5%	0,9952	926541
55 a 64	56,6%	64,0%	6	0,00%	61,6%	94,9%	83,2%	70,0%	79,6%	69,1%	9,6%	0,9987	461669
65 y más	37,5%	60,1%	6	0,00%	50,1%	94,1%	82,1%	79,7%	79,3%	66,5%	4,1%	0,9526	186979
<b>TOTAL</b>	<b>65,2%</b>	<b>67,8%</b>	<b>11</b>	<b>15,3%</b>	<b>63,6%</b>	<b>93,5%</b>	<b>83,6%</b>	<b>53,8%</b>	<b>80,9%</b>	<b>68,6%</b>	<b>8,5%</b>	<b>0,9956</b>	<b>5580426</b>

**DECILES DE INGRESO MONETARIO PERCAPITA**

DECILES	CPRE	CSAL	ESCM	CAPA	ESTA	OCUP	CASA	PROP	CONS	COMI	SIND	PONDER
1	43,1%	35,1%	7	4,4%	32,1%	73,4%	57,4%	55,0%	78,6%	61,2%	3,4%	346578
2	56,1%	48,8%	8	6,2%	45,0%	88,0%	67,1%	51,6%	81,1%	63,1%	7,9%	400761
3	59,7%	55,1%	8	7,7%	51,5%	89,6%	72,2%	56,3%	82,5%	66,6%	8,0%	450735
4	63,0%	61,6%	9	8,6%	55,6%	92,3%	75,0%	52,7%	82,0%	66,7%	7,7%	492124
5	65,0%	67,2%	10	11,8%	55,8%	94,1%	81,7%	54,9%	82,7%	67,9%	8,1%	540222
6	66,3%	67,1%	11	14,3%	65,2%	94,3%	83,7%	55,2%	83,0%	68,1%	9,1%	569029
7	67,5%	73,8%	11	16,0%	66,6%	95,8%	87,7%	56,0%	85,1%	71,2%	8,5%	631382
8	67,8%	75,3%	12	17,9%	72,7%	96,6%	89,3%	53,2%	83,4%	72,6%	9,9%	674721
9	70,8%	79,0%	12	24,9%	76,6%	97,9%	94,7%	51,9%	78,6%	69,3%	10,9%	702680
10	71,3%	83,2%	14	27,2%	83,4%	98,6%	98,8%	52,2%	73,2%	72,9%	9,0%	772194
<b>TOTAL</b>	<b>65,2%</b>	<b>67,8%</b>	<b>11</b>	<b>0,153</b>	<b>0,636</b>	<b>0,935</b>	<b>0,836</b>	<b>0,538</b>	<b>0,809</b>	<b>0,686</b>	<b>0,085</b>	<b>5580426</b>

\* Este descriptor no incluye la variable SVV



CASEN 1996: POBLACION ECONOMICAMENTE INACTIVA / POBLACION DE 18 AÑOS Y MAS

REGIONES

REGION	CSAL	ESCM	CAPA	CASA	PROP	CONS	COMI	SVV	PONDER
I	71,0%	11	3,6%	73,4%	58,0%	57,7%	42,9%	0,9939	90071
II	75,5%	10	4,9%	83,4%	56,8%	71,4%	43,4%	0,9930	127507
III	66,3%	9	3,8%	67,1%	63,9%	87,2%	66,9%	0,9936	65390
IV	58,7%	8	4,4%	72,2%	68,1%	80,7%	57,4%	0,9918	148309
V	70,1%	10	5,1%	86,6%	62,9%	71,8%	63,1%	0,9920	434280
VI	63,9%	6	4,3%	72,4%	63,0%	86,4%	75,5%	0,9924	214047
VII	54,0%	6	3,9%	72,4%	60,6%	78,2%	63,5%	0,9908	239273
VIII	54,2%	8	4,7%	74,6%	62,8%	71,8%	56,8%	0,9913	556382
IX	38,4%	6	4,2%	69,6%	72,0%	78,0%	59,1%	0,9909	221109
X	47,0%	6	3,6%	77,3%	72,8%	77,6%	60,9%	0,9906	296737
XI	54,2%	7	7,4%	85,3%	56,0%	80,1%	61,2%	0,9928	18361
XII	73,1%	9	5,0%	93,3%	63,3%	78,4%	66,5%	0,9943	32523
RM	69,9%	10	3,7%	91,0%	59,9%	85,6%	78,0%	0,9938	1412589
<b>TOTAL</b>	<b>62,4%</b>	<b>9</b>	<b>4,1%</b>	<b>81,9%</b>	<b>62,8%</b>	<b>79,3%</b>	<b>66,8%</b>	<b>0,9929</b>	<b>3856578</b>

Nota: Las variables cercanan a un consultorio (CONS), existencia de comarita (COMI) y afiliacion a sindicato (SIND). fueron tomadas de la base de datos de la encuesta CASEN 1994, debido a que se eliminaron del instrumento en 1996.

POR SEXO

SEXO	CSAL	ESCM	CAPA	CASA	PROP	CONS	COMI	SVV	PONDER
HOMBRE	66,8%	10	3,4%	83,5%	71,4%	78,1%	67,8%	0,9910	856512
MUJER	61,2%	8	4,3%	81,4%	60,3%	79,6%	66,5%	0,9934	3000066
<b>TOTAL</b>	<b>62,4%</b>	<b>9</b>	<b>4,1%</b>	<b>81,9%</b>	<b>62,8%</b>	<b>79,3%</b>	<b>66,8%</b>	<b>0,9918</b>	<b>3856578</b>

POR ZONA

ZONA	CSAL	ESCM	CAPA	CASA	PROP	CONS	COMI	SVV	PONDER
URBANO	68,3%	10	4,2%	86,6%	61,8%	82,5%	73,6%	0,9929	3163301
RURAL	35,8%	5	4,0%	60,4%	67,5%	64,5%	36,0%	0,9911	693277
<b>TOTAL</b>	<b>62,4%</b>	<b>9</b>	<b>4,1%</b>	<b>81,9%</b>	<b>62,8%</b>	<b>79,3%</b>	<b>66,8%</b>	<b>0,9926</b>	<b>3856578</b>

CASEN 1996: POBLACION ECONOMICAMENTE INACTIVA / POBLACION DE 18 AÑOS Y MAS

GRUPOS DE EDAD

EDAD	CSAL	ESCM	CAPA	CASA	PROP	CONS	COMI	SVV	PONDER
18 a 24	61,7%	12	3,3%	85,0%	57,1%	79,5%	69,6%	0,9992	850377
25 a 34	56,5%	10	5,4%	78,5%	43,9%	79,4%	65,3%	0,9986	656720
35 a 44	59,9%	9	3,8%	81,0%	52,3%	80,1%	66,7%	0,9978	563368
45 a 54	61,1%	6	4,7%	81,8%	68,1%	79,7%	65,8%	0,9952	445366
55 a 64	68,9%	6	0,0%	82,9%	76,8%	79,7%	65,8%	0,9887	462391
65 y más	66,5%	5	0,0%	81,4%	73,1%	77,8%	66,3%	0,9526	878356
<b>TOTAL</b>	<b>62,4%</b>	<b>9</b>	<b>4,1%</b>	<b>81,9%</b>	<b>62,8%</b>	<b>79,3%</b>	<b>66,8%</b>	<b>0,9956</b>	<b>3856578</b>

DECILES DE INGRESO MONETARIO INDIVIDUAL

DECILES	CSAL	ESCM	CAPA	CASA	PROP	CONS	COMI	PONDER
1	33,2%	7	5,0%	59,3%	57,8%	78,4%	62,0%	377666
2	44,1%	7	3,4%	68,1%	57,2%	79,7%	62,9%	384733
3	53,9%	8	4,4%	74,7%	61,6%	81,1%	65,0%	407916
4	56,5%	8	3,4%	77,2%	58,5%	81,4%	65,2%	390079
5	62,2%	8	3,4%	83,4%	62,4%	79,3%	66,0%	400626
6	66,8%	8	3,2%	85,9%	63,9%	80,0%	66,4%	420150
7	71,4%	9	5,3%	87,4%	67,2%	83,9%	70,5%	394781
8	75,7%	10	4,4%	91,3%	67,4%	79,5%	70,0%	383957
9	81,3%	12	3,3%	95,5%	65,6%	76,1%	70,0%	374234
10	82,6%	12	6,1%	98,6%	66,9%	71,7%	74,3%	322436
<b>TOTAL</b>	<b>62,4%</b>	<b>9</b>	<b>4,1%</b>	<b>81,9%</b>	<b>62,8%</b>	<b>79,3%</b>	<b>66,8%</b>	<b>3856578</b>