

Informe Desarrollo Humano en Chile - Año 1998

Las Paradojas de la Modernización

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Sinopsis

El Informe "Desarrollo Humano en Chile, 1998" continúa la serie que comenzara, a solicitud del Gobierno de Chile, con el primer Informe Nacional presentado en 1996.

En aquel primer estudio se pudo constatar el avance que se había realizado en el Desarrollo Humano de las distintas regiones del país. Sin embargo, 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 su elaboración se pudo además constatar que "los cambios registrados en los últimos años afectan especialmente la vida cotidiana de la gente y su sociabilidad, con sus tejidos familiares y comunitarios, sus valores e identidades". Allí ya se estableció 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 como requisito necesario para hacer más sostenible el Desarrollo Humano, "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 abordar esos aspectos de la sociedad chilena, intentando comprender el sentido y orientación de la modernización en marcha y su impacto en la vida cotidiana de la gente y su sociabilidad. Así, 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. Para ello se reflexiona sobre las oportunidades y sobre las amenazas que enfrenta la persona como sujeto del desarrollo.

Todo lo anterior se analiza desde el particular ángulo de la Seguridad Humana, que fue el objeto del Informe Mundial de Desarrollo Humano 1994 realizado por el PNUD. En él se estableció que "Desarrollo Humano es el proceso de ampliación de la gama de oportunidades de que dispone la gente. 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, 1994). Asimismo, se insistió en que es necesario entender el concepto de Seguridad Humana como una construcción permanente en la vida cotidiana de las personas. Es a ese nivel donde las amenazas del desempleo, las enfermedades, la delincuencia o la falta de previsión tienen un real impacto en la gestión de planes personales y familiares de vida.

Los datos empíricos levantados y analizados en este Informe revelan avances importantes en el desarrollo chileno, junto a 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 que se observa hace pensar que los mecanismos de seguridad que ofrece el actual "modelo de modernización" resultan insuficientes o ineficientes. Resumiendo el diagnóstico: la Seguridad Humana en Chile, más allá de los considerables éxitos obtenidos, no tendría un nivel satisfactorio y, además, ella se encontraría distribuida de manera

desigual.

Las fuentes de información utilizadas

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. Para este estudio se ha contado con la mejor y más reciente información disponible, incluida, entre otras fuentes secundarias, la encuesta CASEN 1996, recientemente publicada por MIDEPLAN. Junto con ella se ha contado con abundante información primaria, es decir, producida especialmente para este Informe. En el ámbito de lo cualitativo, se realizó una serie de "grupos de discusión", y un estudio antropológico de historias familiares. En lo cuantitativo se implementó una encuesta de opinión a nivel nacional, en conjunto con el Centro de Estudios Públicos. Todo este esfuerzo empírico ha tenido siempre como objetivo servir de base a una reflexión lo más fundada posible sobre los efectos de las transformaciones en la vida cotidiana de los chilenos.

CONTENIDO Y PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL INFORME DE DESARROLLO HUMANO 1998

Como se documenta ampliamente en este Informe, 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. Ha 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 se aumenta el Desarrollo Humano. Se incrementa el gasto social casi al doble, especialmente en educación, salud y vivienda. Se impulsa la descentralización territorial tanto regional como comunal y se prioriza a la gente en el diseño 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 énfasis a una especial y concreta preocupación por los grupos vulnerables, tales como adultos mayores, discapacitados, jóvenes, mujeres jefas de hogar, entre otros, ámbitos en los cuales se han implementados 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. Ejemplo 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. 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.

Sin embargo, junto a estos logros y avances importantes coexisten grados más o menos significativos de desconfianza tanto en las relaciones interpersonales como en las relaciones de las personas 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 los distintos capítulos de este Informe permiten diagnosticar que aunque el país avanza, la Seguridad Humana en Chile no tiene un nivel satisfactorio y, además, se encuentra distribuida de manera desigual.

De ser correcta esta apreciación, es menester preguntarse por las razones de dicho malestar. La indagación descansa sobre una hipótesis: a la luz de diversos antecedentes parece plausible interpretar el malestar como la expresión larvada de situaciones de inseguridad e incertidumbre. De este supuesto se desprenden las 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?

El esquema de análisis

Para los fines de este Informe se presenta un esquema de análisis que permita entender e interpretar los desafíos de la Seguridad Humana en la sociedad chilena, en el marco del Desarrollo Humano. El esquema conceptual indica la forma cómo debieran relacionarse distintos aspectos de una sociedad de modo de llevar a cabo un proyecto de modernidad y Seguridad Humana.

La modernidad se encuentra cruzada por varias tensiones. Una de sus características sobresalientes es la tensión entre la modernización y la subjetividad. Como es sabido, por modernización se entiende la expansión del cálculo medios-fines a los diversos campos de la vida social. El despliegue de esta racionalidad instrumental es lo que otorga a la sociedad moderna su eficiencia y dinamismo. Sin embargo, estos criterios se transforman en fines absolutos si no son puestos en relación con la dimensión subjetiva del desarrollo. Como bien recuerda el concepto de Desarrollo Humano, es la persona el sujeto del proceso social. No hay modernidad al margen de la persona, de sus valores y afectos, de sus conocimientos y motivaciones, de sus miedos y proyectos. La subjetividad abarca a la personalidad individual, pero también a sus pautas socioculturales y su sociabilidad cotidiana.

A la par con esta relación entre modernización y subjetividad cabe resaltar una segunda tensión. Otro rasgo característico de la modernidad reside en el proceso de diferenciación. Este implica, en lo subjetivo, el desarrollo de la individualidad en sus múltiples modalidades. En lo objetivo, significa la diferenciación de los distintos campos sociales, por ejemplo, la economía, la educación, la salud, la previsión, la ciencia, el derecho, como "sistemas funcionales".

Junto con esta diferenciación de la sociedad, tiene lugar un proceso de integración. Igualmente, cabe distinguir aquí una integración social, basada en los valores y las normas sociales que cohesionan a los sujetos en tanto identidades colectivas. Por otro lado, se aprecia una integración sistémica, que incorpora a las personas a las lógicas internas del sistema político, económico,

cultural.

En el desarrollo histórico de la sociedad moderna, estas tensiones generan amenazas y oportunidades. Existe el peligro de que un polo distorsione, anule o subordine al otro polo de la tensión. También se abren oportunidades de articular las diferentes tendencias de modo que sus potencialidades se complementen. A esa complementariedad entre modernización y subjetividad, entre las tendencias de diferenciación e integración apunta la noción de Seguridad Humana. Esta complementariedad encarna el "círculo virtuoso" del Desarrollo Humano.



La Seguridad Humana consistiría, entonces, en la existencia y disposición de los mecanismos sociales que hagan posible la mantención de la complementariedad (el equilibrio) entre esas tensiones. El Desarrollo Humano, representa la acumulación de capacidades que las personas pueden lograr en el tiempo, gracias al sano equilibrio o complementariedad entre las distintas condiciones sociales.

En el caso chileno, podría argumentarse que la supremacía del cuadrante referido a la modernización de los sistemas, en especial de la economía, estaría provocando desconexiones y asintonías entre todos los cuadrantes, afectando sobre todo a la subjetividad individual y colectiva. La hipótesis central de este Informe plantea que esas asintonías pueden conformar un malestar social que atente contra las posibilidades de mejorar la Seguridad y el Desarrollo Humano en Chile.

Índice de Seguridad Humana: propuesta metodológica

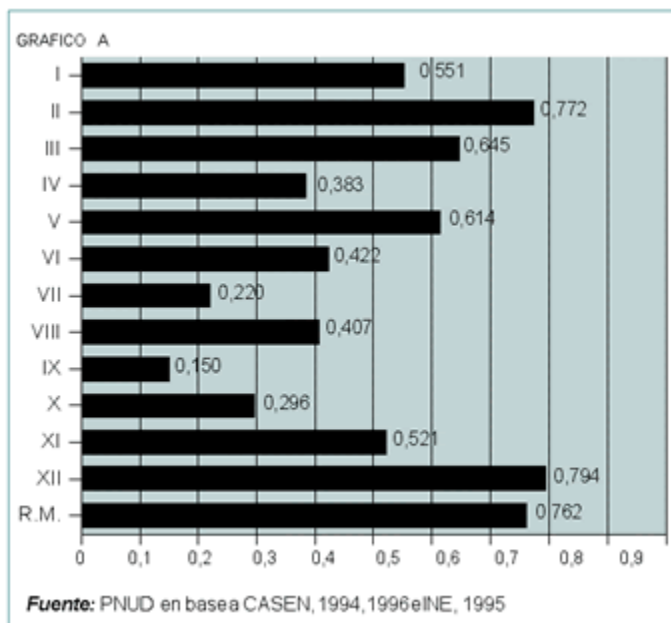
Para operacionalizar el concepto de Seguridad Humana, se formula en el tercer capítulo el "Índice de Seguridad Humana". En él se presenta una visión descriptiva del fenómeno de la Seguridad Humana en Chile, a partir de la elaboración de instrumentos estadísticos, los que constituyen una propuesta metodológica especialmente diseñada para este Informe. Estos instrumentos buscan

sintetizar las distintas dimensiones y ámbitos de manifestación de la Seguridad Humana, entregando una panorámica de la sociedad chilena desde distintos puntos de vista: el espacial, el etario, el socioeconómico y el de sexo.

El fenómeno de la Seguridad Humana se aborda desde dos perspectivas que constituyen dos ámbitos diferentes pero complementarios que construyen 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.

La conclusión más importante que nos entregan estos instrumentos es que la Seguridad Humana, tanto objetiva como subjetiva, es baja y está desigualmente distribuida entre los distintos grupos sociales y regiones del país. Ambos índices calculados dan fundamento empírico a esta afirmación.

A modo de ejemplo se entrega en esta sinopsis el resultado del Índice de Seguridad Humana Objetivo (ISHO) para las diferentes regiones de Chile. (Vver GRAFICO A)

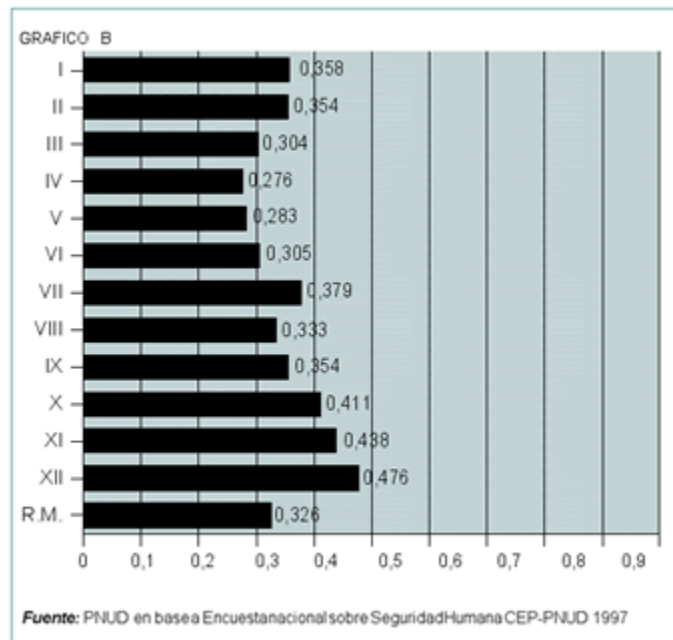


En el GRAFICO A se aprecia que las regiones presentan desiguales niveles de Seguridad Humana objetiva. Un primer grupo está conformado por las regiones con mejor situación objetiva de seguridad: Magallanes, Metropolitana y Antofagasta. Un segundo grupo reúne a las regiones de Atacama, Valparaíso y Tarapacá, que ocupan un lugar intermedio. Luego aparece la región de Aysén como 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.

Por su parte, el Índice de Seguridad Humana Subjetivo (ISHS) muestra que, en un contexto de bajos valores generales del índice, existe una importante variabilidad en las evaluaciones de la

seguridad subjetiva regional (ver GRAFICO B).

Sin embargo, lo que distingue a la evaluación subjetiva es el cambio que se observa en la tendencia general que hasta ahora han presentado las distintas clasificaciones que se han hecho de las regiones. Ahora, en función del Índice de Seguridad Humana Subjetivo, los primeros lugares de la clasificación regional lo ocupan las regiones del extremo sur, desde Los Lagos hasta Magallanes. Los últimos lugares de la clasificación, son ocupados esta vez por 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.



Por su parte, al comparar cómo se ordenan las distintas regiones según el Índice de Seguridad Humana Objetivo (ISHO) y el Índice de Seguridad Humana Subjetivo (ISHS), se constata 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.

Del cuadro presentado a continuación 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 (ver CUADRO A).

CUADRO A

Posición en ISHO	Región	Posición 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 y 1996, INE, 1995 y encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD, 1997

Tanto la comparación de ambas visiones regionales como otros antecedentes empíricos consignados en el Informe permiten concluir que existiría una importante brecha o asintonía entre los logros objetivos y la percepción subjetiva de seguridad de las personas.

En la comparación objetivo-subjetiva no hay que olvidar cuál es el propósito socialmente deseable en esta materia. Lo ideal 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 internalizados por las personas. De esa manera, estos podrían "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, las que pueden llegar a producir un sensible malestar en la sociedad.

Inseguridad: la subjetividad vulnerada

Otra aproximación metodológica al tema de la Seguridad Humana lo constituye un estudio cualitativo basado en grupos de discusión. Para este estudio se realizaron 18 grupos de discusión 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 esas conversaciones 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 la sociedad chilena ha pretendido asegurar la integración social.

El miedo al otro

En el capítulo que sigue se ha tratado de mirar desde un ángulo objetivo e institucional el tema de la delincuencia y de la seguridad ciudadana en general. Lo que se ha denominado el "miedo al otro" es una de las principales señales de la inseguridad que entrega el estudio de los grupos de discusión.

En efecto, los chilenos suelen asociar espontáneamente la inseguridad con la delincuencia. Esta representa una de las preocupaciones principales de los entrevistados en las distintas encuestas en los últimos años.

Sin embargo, a partir de las investigaciones hechas para este informe pareciera ser que la inseguridad descansa, más allá de las tasas reales de delitos, sobre la imagen metafórica de un delincuente omnipotente y omnipresente, que condensa un temor generalizado y, por lo mismo, exagerado. El delincuente se convierte, al menos en parte, en 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 parecieran resonar otras inseguridades; aquellas provocadas por el debilitamiento del vínculo social, del sentimiento de comunidad y, finalmente, de la noción misma de orden.

El Estado de la sociabilidad en Chile

Otro resultado que entregan dichos grupos es que la gente en sus conversaciones da cuenta de que el "nosotros", es decir, la identidad, la confianza y la sociabilidad, se habría resquebrajado. En el capítulo sexto se entregan los resultados de las indagaciones empíricas sobre estos temas.

Una primera tendencia en la que se expresaría tal situación 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 construye sus redes de relaciones, se restringe cada vez más a los círculos íntimos de familiares y amigos. Lo público aparece como un espacio ocupado por un "otro" anónimo y, a veces, amenazador. (Ver CUADRO B)

CUADRO B

Sociabilidad: Evaluación de la sociabilidad en Chile	Acuerdo	Ni acuerdo, ni desacuerdo	Desacuerdo	NS/N C
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

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.

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 de las instituciones públicas, precisamente aquellas encargadas de crear los vínculos que hacen a la ciudadanía moderna.

Comunicación, información y Seguridad Humana

No obstante el papel crucial que desempeñan en la vida cotidiana de los chilenos los medios de comunicación, 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. (Ver CUADRO C)

CUADRO C
¿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

El sentimiento de inseguridad no proviene de una falta de acceso a los medios de comunicación; de hecho, existe una amplia cobertura y una variada oferta. Por el contrario, el excesivo consumo de ellos, especialmente la televisión, puede también afectar a la Seguridad Humana por la vía de modificar ciertas conductas básicas de la sociabilidad.

En la actualidad la televisión constituye la principal actividad de las personas durante el tiempo libre, independiente del nivel socioeconómico. Se calcula que la gente en Chile ve un promedio de 3 horas y media de televisión durante los días de semana. Según éste y otros antecedentes incorporados en este Informe es admisible suponer que la televisión acompaña y potencia el proceso de "retracción de la sociabilidad" reseñado anteriormente.

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".

Los sistemas funcionales y la Seguridad Humana

El Informe da un paso más para completar la información más objetiva posible sobre la Seguridad Humana al entregar algunos antecedentes sobre la situación de salud, previsión, educación y trabajo. En cada una de estas dimensiones se profundiza con respecto a las percepciones que tiene la gente sobre la seguridad que logran en cada uno de estos campos. Los capítulos séptimo y octavo se refieren a estos puntos.

En ambos, el análisis ha querido mostrar que si bien existen importantes avances y logros en cada uno de los cuatro ámbitos referidos, es preciso poner de relieve también algunos rasgos poco conocidos del funcionamiento de esos sistemas. Rasgos que, justamente, muestran sus falencias para proveer de seguridad a las personas en sus respectivas áreas.

Constatamos una modernización exitosa si nos atenemos a los indicadores macrosociales. Las estadísticas de cada campo son confirmadas por la opinión de los chilenos que, según señalan diversas encuestas, perciben que su situación personal es mejor que la de sus padres. La relación

entre sujetos y sistemas funcionales parece pues satisfactoria. Los campos analizados muestran no sólo un proceso de diferenciación, sino también de integración. Existen altos grados de "integración sistémica" en el sentido de que dichos sistemas de salud, previsión, trabajo y educación ofrecen una cobertura importante de la población correspondiente.

Visto así, no habría razones objetivas ni subjetivas de inseguridad. No obstante, los chilenos se manifiestan inseguros en cada uno de los campos mencionados. A pesar de un avance modernizador, o quizás a causa de él, la mayoría de la gente, según la base empírica de este Informe, se siente insegura de encontrar empleo, y no está convencida de que la educación vigente asegure el futuro de sus hijos. Tampoco confía en poder costear una atención médica oportuna y de buena calidad, y teme no tener ingresos suficientes para vivir adecuadamente en la vejez.

Modernización y malestar

El malestar antes mencionado no configura una inseguridad activa, expresada en protestas colectivas. Es un malestar difuso (y quizás confuso por el hecho mismo de no vislumbrar un motivo). No por ello debe ser descartado como una insatisfacción propia de la naturaleza humana. El malestar puede engendrar una desafiliación afectiva y motivacional que, en un contexto crítico, termina por socavar el orden social. Además, y por sobre todo, el malestar señala que la Seguridad Humana en Chile puede ser menos satisfactoria de lo que muestran los indicadores macrosociales.

El análisis sectorial entrega dos pistas para interpretar ese malestar. Una primera clave parece ser la falta de confianza en los sistemas funcionales. La desconfianza puede estar motivada por la percepción de que dichos sistemas distribuyen de manera desigual oportunidades y riesgos. La investigación muestra que no sólo existe un acceso desigual al empleo y al consumo, a la educación, la salud y la previsión, sino que esta desigualdad es percibida por las personas. La mayoría de los entrevistados, con excepción del grupo socioeconómico alto, teme no estar en condiciones de aprovechar las oportunidades del desarrollo y de asegurarse contra sus riesgos.

La desconfianza puede estar motivada precisamente por el mal funcionamiento de los sistemas; no se confía en éstos porque no cumplen a cabalidad sus respectivas funciones. Los casos más notorios son el sistema de salud y el de previsión; siendo mecanismos explícitos de seguridad frente a infortunios, las personas entrevistadas, en su gran mayoría, no los perciben como proveedores de seguridad. Dichos sistemas podrían descuidar inadvertidamente su función social de brindar seguridad y operar predominantemente según una interpretación desvirtuada de la "lógica del mercado".

Una segunda clave revela que una vinculación demasiado contractualista e instrumental entre las personas y dichos sistemas tiende a ignorar la dimensión cultural de estas relaciones. Un enfoque percibido como excesivamente "economicista" puede descuidar otras necesidades de los individuos, como los lazos de confianza, las relaciones de gratuidad y solidaridad, el respeto, la pertenencia y, en general, toda la trama propia de la sociabilidad cotidiana. Entonces, las formas de integración social se debilitarían, dejando desamparadas a las personas. Aflora la sensación de que las personas pueden ser instrumentalizadas en función de la mayor competitividad y productividad de los sistemas.

Sistemas y Seguridad Humana: el caso de la previsión

Un ejemplo de la relación que se establece entre los sistemas y la seguridad de las personas se reconoce en el ámbito de la previsión. Este es uno de los sectores donde la modernización chilena ha sido más ampliamente exitosa y reconocida. No obstante, al momento de evaluarse en función de su capacidad de producir seguridad en las personas, aparecen falencias importantes.

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 suelen no 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.

En tercer lugar, para la mayoría de los afiliados, la inseguridad subjetiva podría estar vinculada al hecho de que el sistema, por su propia naturaleza, no garantiza ni establece un monto determinado de las pensiones. Además, dada la complejidad del sistema, las posibilidades de sacar real provecho de su potencialidad se ven restringidas porque la mayoría de la gente no maneja los códigos necesarios para ello, y el sistema no les provee de información adecuada para la mujer y el hombre común. Seguramente el beneficio será mayor en el nuevo sistema de previsión que en el de reparto, pero, 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 atributo de "previsión", ya que las pensiones aparecerían subordinadas a los ciclos inestables de la economía. Lo anterior pareciera impactar en la subjetividad de las personas (como lo muestra el CUADRO D), independiente del hecho de ser o no cotizante en un sistema previsional.

Impuso o impone usted o su cónyuge en un sistema previsional	Evaluación positiva de seguridad en la dimensión previsión	Evaluación negativa de seguridad en la dimensión 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

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. Sin embargo, ello no disminuye la preocupación por los vaivenes a corto plazo, más aún cuando las

turbulencias económicas pueden escapar al control nacional.

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 respondería con igual grado de satisfacción a las demandas subjetivas de seguridad. La gente no percibe que el sistema previsional le asegure una vejez apacible.

EL caso de la previsión aquí reseñado constituye un ejemplo del tipo de análisis que se hace en el Informe en relación con los sistemas funcionales más centrales para la vida de la gente (salud, educación y trabajo). Así, junto con tomar nota de los éxitos que la modernización ha alcanzado en cada uno de ellos, en el Informe se busca exponer aquellas otras características menos conocidas que pueden incidir negativamente en la Seguridad Humana de las personas.

La familia: una fuente de seguridad amenazada

Otra aproximación metodológica a la Seguridad Humana son los estudios de familia. Estos tienen como objetivo entregar los resultados de una observación en profundidad a 26 familias de distintas regiones, actividades y estratos socioeconómicos escogidas al azar. Se persigue de esa forma captar cómo ellas enfrentan y gestionan en la vida cotidiana los momentos de inseguridad. Este es el sentido del capítulo noveno del presente Informe.

A pesar del carácter aleatorio de la muestra, todas las familias entrevistadas registran en sus biografías momentos de crisis que se han convertido en situaciones generalizadas de inseguridad. Después de esas experiencias no han vuelto a ser los mismos. Muchas de ellas salen de ahí más dañadas que a salvo, otras se han superado. Quienes tras las crisis mantienen la unidad familiar, lo hacen a pesar del conjunto de adversidades que enfrentaron. Los que están integrados perciben que no poseen elementos suficientes para enfrentar las nuevas amenazas que surgen del entorno social. En los casos más extremos, algunos optan por el aislamiento y el debilitamiento de su sociabilidad como estrategia defensiva.

Allí es donde radica la debilidad actual de la familia: en las dificultades para gestionar sin desintegrarse los desafíos de la incorporación de la mujer al trabajo, de la creciente individuación de las preferencias y estilos comunicativos de los hijos, de las exigencias económicas para la integración por medio del consumo, etc.

Las normas que regulan la vida familiar son cada vez menos eficaces para la gestión de las amenazas y oportunidades del entorno en relación con el objetivo de proporcionar seguridad a todos sus miembros. Ello se expresa en cambios profundos en la constitución de la familia. Se reduce el tamaño de la familia inmediata, pero en muchos casos aumenta la familia ampliada, donde coexisten tres generaciones. Desciende la nupcialidad y nacen muchos hijos de padres no casados. Aumentan las relaciones prematrimoniales, el número de madres solteras y de embarazos precoces. Crece el número de rupturas familiares, las parejas recompuestas con hijos de padres y madres distintos y las familias monoparentales. El paisaje familiar, por lo tanto, se ha vuelto plural y diverso.

Vale la pena, entonces, preguntarse ante este panorama si no es mucha la carga que sobre los hombros de las familias, especialmente de las mujeres, ha depositado el proceso de modernización en marcha. Una mejoría de nuestra 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. Este será uno de los temas a tratar en el próximo Informe.

REFLEXIONES GENERALES SOBRE EL TEMA DE LA SEGURIDAD HUMANA EN CHILE

Ante la pregunta de por qué los chilenos se sienten inseguros, es posible, a la luz de todos los antecedentes revisados en este Informe, entregar al menos tres líneas de respuestas complementarias:

Inseguridad por asincronías entre subjetividad y modernización

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. Tanto 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 hasta hace algunos años. Esta autonomía, cuando no se da en condiciones de complementariedad con la subjetividad de las personas, familias y comunidades, tiene una implicancia negativa para la seguridad. El objetivo es, entonces, que junto con esa autonomía, los sistemas consideren la subjetividad de las personas.

Insuficiencias de las políticas de seguridad

La inseguridad de las personas en Chile radica también en las insuficiencias que muestran las actuales políticas de seguridad. Diversos capítulos del Informe analizan algunos de estos mecanismos en el caso chileno.

Una deficiencia del actual esquema de seguridad consiste en el excesivo énfasis en la monetarización de los riesgos, sin considerar el carácter de servicio a las personas que tienen los sistemas funcionales de seguridad. Ambos aspectos debieran ser complementarios y no antagónicos. Los problemas suelen ser procesados y abordados, muchas veces, en la medida en que sean traducibles a un cálculo de inversiones, costos y beneficios. Otra insuficiencia de los dispositivos de seguridad es su falta de consideración de las amenazas nuevas. Los mecanismos disponibles debieran responder a buena parte de los nuevos riesgos que enfrentan los chilenos, como, por ejemplo, los efectos de las crisis económicas externas, o las consecuencias del deterioro ambiental.

Una de las principales razones de inseguridad que se desprende de los antecedentes recogidos reside en la tradicional distribución desigual de las oportunidades y su acceso incierto a ellas. Particularmente en los campos de la educación y de la salud se aprecia que más allá de los logros de los últimos años, los sistemas aún no pueden asegurar un total acceso equitativo a sus beneficios; por el contrario, es el nivel socioeconómico de la persona el que, predominantemente, determina sus opciones. De allí la importancia de la expansión de los planes gubernamentales destinados a enfrentar explícitamente estas desigualdades. Especial mención merece la reforma educacional en marcha.

El deterioro del vínculo social

La inseguridad proviene no sólo de algunos efectos indeseados de la modernización; ella reside también (y conviene recalcarlo) en los cambios que sufre la subjetividad.

La Seguridad Humana hace hincapié en el "capital social", ese fondo acumulado de confianza social, de creación compartida de las reglas del juego y asociatividad que se generan en sociedad. Este sustrato adquiere mayor gravitación en la actualidad dado que mientras más se especializan las actividades, más dependen las personas de la cooperación con otros.

Los datos presentados en este Informe sugieren, sin embargo, un deterioro de la sociabilidad en Chile. Ello se manifestaría en un alto grado de desconfianza, una asociatividad precaria, la descomposición de las identidades colectivas tradicionales, e incluso cierto debilitamiento de la cohesión intergeneracional en la familia. Lo anterior se expresa en lo que algunos han llamado "patologías del vínculo social" (Fitoussi y Rosanvallon, 1996), como la violencia intrafamiliar, la violencia sexual, la toxicomanía, los actos de incivilidad y desborde anómico, el aumento de la delincuencia juvenil, entre otras.

De ser así, el fortalecimiento del capital social se convierte en una tarea prioritaria del Desarrollo Humano en Chile.

Los elementos desactivadores de la inseguridad

Ante tal situación cabe preguntarse: ¿porqué este malestar no se expresa en forma manifiesta? En otras palabras, ¿qué factores neutralizan la inseguridad, manteniéndola en un estado de malestar difuso?

Una manera de "desactivar" la inseguridad podría consistir en negarla, y el modo más rotundo de negar un problema es el éxito. Después de todo, "el sistema funciona". Esta evaluación exitosa se asienta en bases reales. Otra cosa es el "exitismo", cuyo fundamento descansa sobre una falacia. De la constatación "el sistema funciona bien así", se concluye que "el sistema no funciona bien sino así".

Por otro lado, los éxitos económicos alimentan un enfoque gerencial de los problemas nacionales. Todos los sectores, tanto las elites como el ciudadano común, parecen concordar en un mismo objetivo: resolver los problemas de la gente, y en un mismo método: una gestión adecuada. Las inseguridades sociales son reducidas a problemas puntuales. El manejo del entorno inmediato promete ese control social que se sabe difícil al nivel del conjunto de la sociedad.

Otra visión supone que el mecanismo más eficaz para neutralizar las inseguridades como una amenaza colectiva parece residir en la privatización de los riesgos y las responsabilidades. Una vez que los riesgos son atribuidos (y asimilados) sólo como un asunto de exclusiva responsabilidad individual, pareciera desvanecerse la responsabilidad social.

Las inseguridades son desactivadas igualmente 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 necesario un debate público en torno al malestar, para lo cual deben fortalecerse la sociabilidad y sus relaciones de comunicación.

En la medida en que las personas logren reconocer sus inseguridades en algún código

interpretativo que pueda dar cuenta de tales experiencias, éstas les serán inteligibles. De esta manera, las inseguridades e incertidumbres no quedarán relegadas al "cuarto oscuro" donde se esconde esa desazón difusa y persistente que se diagnostica en el Informe.

Las respuestas parciales

El debate chileno ha tomado nota del malestar. Muchas autoridades lo han detectado y han dado cuenta de él. Han surgido diversas propuestas de interpretación que (de modo esquemático y con el único propósito de iluminar la propuesta del Informe) pueden ser resumidas en dos enfoques.

La respuesta "tecnocrática" privilegia al proceso de modernización y a las dinámicas de los diversos sistemas funcionales como factor básico del desarrollo social, e intenta explicar desde ahí las experiencias subjetivas de malestar e inseguridad. La fórmula sería simple: más eficiencia = más integración de las personas al sistema y menor inseguridad.

El enfoque "nostálgico" privilegia, a la inversa, el proceso de subjetivación, denunciando el olvido de la historia y las tradiciones, la erosión de las identidades colectivas y las formas compulsivas de sociabilidad. Asume el punto de vista de una subjetividad agredida por las estrategias de modernización. Este enfoque, sin embargo, es ciego a los aportes de la modernidad, negando su papel en el desarrollo de Chile.

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 o el equilibrio entre ambas.

Consecuencias de la falta de complementariedad

La falta de complementariedad entre modernización y subjetividad, y las dificultades para asumirla socialmente, parecen ser las principales razones de la inseguridad objetiva y subjetiva en Chile. El Chile actual se caracteriza por un desacople de ambos procesos que, a falta de mediaciones, distorsiona tanto el despliegue de la subjetividad como la sustentabilidad de la modernización. Todo ello puede afectar, incluso, a la convivencia democrática.

Redefinir el significado de la democracia

Como corolario del diagnóstico de este Informe, es posible levantar la hipótesis de que una mala complementariedad afectaría además a la democracia, tanto en su forma 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. En todo caso, tal imputación de responsabilidad presupone implícitamente que la política democrática puede cambiar el modo de vida.

El malestar expresado por los ciudadanos obligaría a reflexionar el sentido que tienen el orden

democrático y la política en el nuevo contexto. Por una parte, la política 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) pareciera aumentar. Esta bifurcación subyace a la distancia que parece estarse dando entre el sistema político y la ciudadanía y se hace visible en ella.

A la luz del Informe, dicha distancia revela la necesidad de que la "política ciudadana" encuentre formas de nombrar e interpretar sus motivaciones e intenciones; que desarrolle cauces para expresar sus vivencias prácticas; que logre, en definitiva, traducir al código funcional de la política institucionalizada, los sentidos implícitos de la vida cotidiana de las personas.

Implica, en definitiva, que la política asuma la difícil tarea de dotar al proceso de desarrollo de un "proyecto" y un horizonte de futuro que "haga sentido".

La construcción de una "sociedad ciudadana" parece ser uno de los grandes desafíos del Desarrollo Humano en Chile. Será tarea del próximo Informe explorar si y cómo la democracia chilena pudiera articular la subjetividad y la racionalización de los sistemas funcionales en el nuevo contexto.

Desafíos para el logro de la complementariedad requerida

La sociedad chilena es moderna en la medida en que reflexiona sobre sí misma, sobre su "modo de vida", sobre su historia y sus objetivos. Impulsar el proyecto de modernidad de Chile no sólo plantea desafíos, él mismo es el desafío. 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 y condicionamientos que plantea en el contexto nacional y mundial actual. La noción de Seguridad Humana ayuda a comprender las oportunidades y los riesgos en juego. A lo largo del Informe se presentan los logros de las transformaciones en marcha al mismo tiempo que sus insuficiencias.

Hacer de la tensión entre modernización y 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 las personas (individuales y colectivas) el protagonismo que requieren.

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 como también sus inquietudes mudas. No es fácil enfrentar dicho reto cuando la comunicación es débil. Una condición básica para el diálogo social es, sin duda, el ámbito público. Sólo en este espacio a la vez abierto y compartido las personas pueden 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 sólo respuestas prácticas sino también 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 hacen cargo de la inseguridad e incertidumbre de los chilenos, de sus miedos al otro, a la exclusión económica, al sin sentido. Que logran 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. Implica, en resumidas cuentas, discursos públicos, de los distintos actores, con más humanidad.

Restituir a la persona su protagonismo como sujeto del desarrollo exige un esfuerzo compartido. De la naturaleza misma del objetivo se desprende que no permite un enfoque elitista y centralista. Tiene que ser formado "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 modificarse 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" o , en otras palabras, una sociedad de personas.

Vale para esta hora la siguiente pregunta: si muchos creen que los consensos ya están logrados, ¿por qué un nuevo contrato social? La respuesta puede ser importante dado que es posible que a los consensos sobre la transición y el orden económico, logrados al interior de la elite política y empresarial, les falte hoy un amplio contrato social que abarque el conjunto de los desafíos de una auténtica modernidad.

El país está inserto en un proceso global de modernización del cual no puede marginarse. Ello no implica, empero, 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 requiere creatividad e innovaciones de largo alcance, mas el país está preparado.

Junto con muchos otros aportes se espera que el Informe contribuya, a partir de estas reflexiones, a las capacidades de Chile para enfrentar los retos de la nueva época. El Informe de Desarrollo Humano de Chile 1998, como todos los que entrega el PNUD en el mundo, es un Informe abierto al diálogo, por lo que el PNUD desea invitar a todos quienes comparten perplejidades y anhelos a sumarse a esta conversación.