



TÍTULO

DESARROLLO Y SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA
EL CASO DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA
PRESIDENTA MICHELLE BACHELET EN CHILE (2006-2010)

AUTOR

Felipe Venegas San Martín

Esta edición electrónica ha sido realizada en 2011

Director	César Ross Orellana
Tutor	José Déniz Espinós
Curso	VIII Maestría en Desarrollo Económico de América Latina
ISBN	978-84-694-3722-3
©	Felipe Venegas San Martín
©	Para esta edición, la Universidad Internacional de Andalucía



Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadore (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
 - **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
 - **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
-
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
 - *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
 - *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*



**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA
SEDE IBEROAMERICANA SANTA MARÍA DE LA RÁBIDA
HUELVA- ESPAÑA**

**DESARROLLO Y SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA:
EL CASO DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA
PRESIDENTA MICHELLE BACHELET EN CHILE (2006 – 2010)**

TESISTA

Lic. Felipe Venegas San Martín

DIRECTOR

Dr. César Ross Orellana

**Tesis correspondiente a la VIII Maestría en Desarrollo Económico en América
Latina.**

*Desarrollo y Seguridad en América Latina: el caso de la Red de Protección Social de la
Presidenta Michelle Bachelet en Chile (2006 – 2010)
Felipe Venegas San Martín*

**DESARROLLO Y SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA:
EL CASO DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA
PRESIDENTA MICHELLE BACHELET EN CHILE (2006 – 2010)**

Índice de contenidos

Agradecimientos.....	7
Introducción.....	8
Diseño de la Investigación.....	10
Planteamiento del Problema.....	11
Hipótesis de Trabajo.....	12
Objetivos.....	12
Metodología.....	13
Justificación.....	14
Capítulo I	
Las Teorías de Desarrollo Económico y Social.....	15
1.1 Las Teorías Clásicas y Tradicionales del Desarrollo Económico.....	16
La Teoría de la Modernización.....	16
El Modelo Estructuralista y Dependientista.....	21
El Modelo Neoliberal, la contrarrevolución Neoclásica.....	26
La perspectiva de la “Tercera Vía”.....	28
Referencias Bibliográficas.....	30
Capítulo II	
La interrelación entre las teorías de desarrollo económico –social y las teorías de seguridad.....	32
2.1 El concepto de desarrollo.....	33
2.2 El Paradigma del Desarrollo Humano.....	35
2.3 Las teorías de la seguridad en el contexto social actual.....	39
2.3.1 La Escuela Realista.....	40
2.3.2 La Escuela Liberal.....	41
2.3.3 La Teoría Crítica de la Seguridad.....	42
2.4 Desarrollo y Seguridad.....	43
Referencias Bibliográficas.....	46

Capítulo III

La Teoría de la Seguridad Humana.....	47
3.1 El cambio de Paradigma en Seguridad.....	48
3.2 La Conferencia Especial de Seguridad, México 2003.....	50
3.3 Definición de Seguridad Humana.....	51
3.4 La Red de Seguridad Humana y sus principales iniciativas.....	55
3.5 Principales temas y agendas de las reuniones de la Red.....	56
3.6 El Grupo de Amigos de la Seguridad Humana.....	66
3.7 Organizaciones internacionales vinculadas a la seguridad humana.....	66
3.7.1 La Comisión de Seguridad Humana.....	67
3.7.2 La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados.....	67
3.7.3 UNESCO.....	68
Referencias Bibliográficas.....	69

Capítulo IV

Los principales desafíos en seguridad humana en Latinoamérica.....	71
4.1 Contexto.....	71
4.2 Principales amenazas a la Seguridad Humana en el contexto de los países latinoamericanos.....	73
4.2.1 Económico - sociales	74
4.2.2 Político – institucionales.....	81
4.2.3 Vulnerabilidades de seguridad interna.....	83
4.2.4 Integración Social.....	85
4.2.5 Seguridad internacional.....	86
4.3 Recomendaciones de política.....	88
4.3.1 A nivel político para los gobiernos.....	88
4.3.2 Centros Académicos y ONGs.....	88
4.3.3 Red de Seguridad Humana.....	88

Referencias Bibliográficas.....	89
Capítulo V	
La protección social, el eje de la política de seguridad humana y desarrollo para América Latina.....	90
5.1 El concepto de Protección Social.....	90
5.2 Los enfoques de Protección Social	91
5.2.1 La Seguridad Social.....	91
5.2.2 El Seguro Social.....	91
5.2.3 La Asistencia Social.....	92
5.2.4 Las Redes Mínimas de Protección Social.....	92
Referencias Bibliográficas.....	96
Capítulo VI	
Seguridad Humana y Protección Social en Chile: el caso de la Red de Protección Social del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2006–2010).....	97
6.1 Antecedentes de la Protección Social.....	97
6.2 La Red de Protección Social del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2006 –2010).....	101
6.2.1 El enfoque de la Protección Social.....	101
6.2.2 La Red de Protección Social de Chile: “Protege”.....	102
6.2.3 Chile Crece Contigo.....	103
6.2.4 Programa de Apoyo al Recién Nacido.....	103
6.2.5 Ayudas Técnicas para usuarios de Chile Crece Contigo.....	104
6.2.6 Sala cuna y jardín infantil gratuitos.....	104
6.2.7 Programa educativo masivo.....	104
6.2.8 Programa de apoyo al desarrollo biosicosocial.....	105
6.2.9 Subsidio Único Familiar.....	105
6.3 La Reforma Previsional.....	106
6.3.1 El cambio en el sistema.....	107
6.3.2 Estructura del sistema previsional: Instituciones y sus interrelaciones.....	108

6.3.3 El Aporte Previsional Solidario.....	108
6.3.4 Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBS-Vejez).....	109
6.3.5 Aporte previsional solidario de vejez (APS-Vejez).....	109
6.3.6 Pensión básica solidaria de invalidez (PBS-Invalidez).....	109
6.3.7 Aporte previsional solidario de invalidez (APS-Invalidez).....	109
6.3.8 Bono por hijo nacido vivo.....	110
6.3.9 Subsidio Previsional a Trabajadores Jóvenes.....	110
6.4 Entrevista a la ex ministra del MIDEPLAN (Ministerio de Planificación) del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet Sra. Paula Quintana Meléndez.....	111
Conclusiones.....	119
Bibliografía.....	123

Agradecimientos

Al finalizar este trabajo lleno de retos y dificultades pero también de conocimientos y satisfacciones quiero agradecer a mi familia, en especial a mi hermano Luis y familia quienes me apoyaron desde el primer momento de este desafío.

A la Universidad Internacional de Andalucía. A los profesores de la maestría que nos entregaron sus invaluable conocimientos y a sus funcionarios que nos hicieron sentir como en casa durante nuestros inolvidables tiempos rabideños.

Al Dr. César Ross quien me concedió el honor de trabajar junto a él y compartir sus eruditos conocimientos, infinita comprensión y no pocas veces sus sabias palabras de aliento.

Y muy especialmente a la Prorectora de la Universidad de Playa Ancha Sra. Carmen Ibáñez Castillo por su invaluable apoyo desde el primer momento y por los que se han sucedido. Mil gracias por encontrarla en este camino del conocimiento y crecimiento personal.

Con todos ellos tengo una deuda invaluable.

A cada uno de ellos los llevo profundamente en mi corazón.

Felipe Venegas San Martín, Viña del Mar, diciembre de 2010

Introducción

Desarrollo y Seguridad eran dos términos tradicionalmente muy acotados para su estudio en las ciencias sociales, sin embargo los nuevos enfoques multidisciplinarios para comprender una sociedad cada vez más compleja hace necesario traspasar las barreras de una disciplina, sin ignorar por eso el carácter de cada una.

Esto es lo que presentaremos en este trabajo, no sólo buscamos traspasar esos compartimentos disciplinarios, sino unirlos en una teoría que ayude a entender desde una nueva perspectiva los problemas sociales que enfrenta América Latina.

Pero para lo anterior debemos establecer de qué manera estos conceptos de Desarrollo y Seguridad han ampliado su campo de estudio de acuerdo a las nuevas realidades de nuestro tiempo.

Respecto del primero, Desarrollo se ha producido un desarrollo teórico y práctico en cuanto a los enfoques que, desde diferentes puntos han intentado explicar y buscar soluciones a los problemas propios de este concepto económico. Así tenemos cuatro momentos fundamentales: desde las teorías post años 30 del siglo XX, caracterizada por los efectos de la Gran Crisis, pasamos en América Latina a las teorías del Centro-Periferia y de la Dependencia a partir de mediados del siglo anterior y con una fuerte influencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Un Tercer momento viene dado por la caída de los modelos estatistas y de sustitución de importaciones promovidos por el enfoque anterior y el advenimiento del modelo neoliberal, del cual Chile fue un experimento considerado como exitoso.

Finalmente el cuarto momento dice relación con la teoría de la llamada “Tercera Vía”, que nace en Europa para superar la crisis de los estados de bienestar y es adoptada por algunos gobiernos de América Latina para contrarrestar los efectos de una liberalización abrupta y profunda que puso en un papel secundario las cuestiones sociales del desarrollo. Así la política económica de la Tercera Vía, aplicadas en Chile durante los gobiernos de la Concertación¹ pueden resumirse en la frase “crecimiento con equidad”, es decir no implica un corte con el sistema imperante, sino ampliar las facultades del

¹ Alianza de partidos de centro – izquierda que gobernó en Chile desde el fin de la dictadura militar. El período de la Concertación se extendió entre los años 1990 y 2010

Estado y una distribución más del ingreso que busca ser más equitativa con un fuerte rol de programas sociales.

En términos de seguridad podemos señalar que desde el fin de la Guerra Fría las ciencias sociales y los estudios en seguridad han entrado en un interesante debate entre realistas y liberales. Los primeros abogan por mantener el esquema de seguridad, asociado a factores militares y policiales y a la amenaza de un conflicto interestatal, propio de la Guerra Fría, obviamente este tipo de pensamiento cree en el mantenimiento de los arsenales y los recursos destinados a la guerra.

Por otro lado tenemos enfoques liberales que plantean que hoy la conflictividad se encuentra al interior de las sociedades, y que su causa estaría ligada a factores relacionados con el desarrollo, como la pobreza, la marginalidad, la delincuencia, etc.

Desde esta perspectiva entonces, sin desvirtuar el concepto tradicional de seguridad, propone una ampliación del concepto y que aquellas vulnerabilidades internas terminan en el tiempo convirtiéndose en problemas de seguridad tradicional, donde muchas veces el Estado se ve sobrepasado.

En este sentido más amplio del concepto de seguridad, la comunidad internacional parece tener un amplio acuerdo verificable como lo exponemos en este trabajo por la importancia atribuida al tema en los organismos internacionales más importantes como Naciones Unidas.

Hablamos de una nueva propuesta en seguridad, y fue el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) quien en su informe de 1994 acuña el término de Seguridad Humana. Desde ese momento y hasta el día de hoy este concepto, su propuesta y contenido no ha conocido más que crecimiento, interés creciente, compromiso por parte de investigadores, universidades, gobiernos y organismos internacionales, generando una riquísima elaboración teórica parte de la cual presentamos en esta investigación.

Este concepto de Seguridad Humana que persigue la disminución de las vulnerabilidades sociales y la satisfacción sustentable en el tiempo de las necesidades humanas, ha conocido en su joven trayectoria de diferentes propuestas. Todas orientadas al mismo fin que es el que señalamos en este mismo párrafo, pero cada una a su vez pensando desde la realidad de sus países o regiones.

Es así como existe la perspectiva canadiense, la perspectiva japonesa y la europea, las que congregan a una multiplicidad de países.

Sin embargo constatamos la inexistencia de una teoría en Seguridad Humana propia de América Latina², región que tiene mucho que decir si consideramos que corresponde a una región con bajos niveles de desarrollo, y a la vez con bajo nivel de conflictividad pero sí con muchísimas vulnerabilidades sociales internas que de cuando en cuando generan estallidos sociales y crisis que empeoran aun más la situación. Por lo tanto consideramos que el estudio de la Seguridad Humana desde la realidad regional es un desafío apasionante a la vez que necesario no sólo para llenar un vacío teórico, sino para ayudar a promover la concertación internacional necesaria para la aplicación de políticas que repercutan directamente en sus destinatarios finales: las mujeres y hombres de nuestra región latinoamericana.

Diseño de la Investigación

En su desarrollo teórico y coherencia argumental, esta investigación se estructura en seis capítulos, el primero aborda las principales teorías de desarrollo económico y social que han tenido impacto en América Latina, considerando los contextos político – sociales en los que se desarrolla cada una y fundamentada en un trabajo bibliográfico, que incorpora a los autores más relevantes en la materia.

El segundo capítulo busca establecer la interrelación entre las teorías de desarrollo económico y social y las teorías de la seguridad estableciendo el vínculo entre ellas.

El tercer capítulo se centra en el establecimiento del vínculo tratado en el capítulo anterior, es decir, en la teoría de la Seguridad Humana intentando explicar el impacto de la nueva teoría en el concepto de seguridad y vinculándolo a aspectos propios del desarrollo. En este capítulo son fundamentales los últimos estudios realizados sobre la

² Sólo tres países latinoamericanos componen algunas de las instancias internacionales de Seguridad Humana. Estos son Chile, México y Costa Rica. Por su temprana adscripción a la Red de Seguridad Humana, Chile es el país latinoamericano que más producción teórica y política ha generado en este campo. Un espacio destacado ha sido FLACSO – Chile.

cuestión en seguridad y los documentos oficiales de organismos internacionales vinculados a la Seguridad Humana.

Por su parte, el cuarto capítulo aborda en detalle las principales amenazas a la Seguridad Humana en América Latina.

De acuerdo al trabajo, constatamos problemas ampliamente compartidos por los países de la región: pobreza, desigualdad, baja calidad de la democracia, desigualdad económico – social, criminalidad, problemas ambientales e incluso culturales. Para esto recurrimos a informes y cifras de organismos internacionales que nos ayuden a sustentar nuestras afirmaciones.

El capítulo cinco se centra en el que para nosotros es el eje de la Seguridad Humana, y por ende del desarrollo de los países de la región: la Protección Social, estableciendo un panorama de la cuestión en la región.

Finalmente el sexto capítulo presenta los el desarrollo de los programas de protección social durante los gobiernos de la Concertación en Chile y se centra en las políticas fundamentales implementadas durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet como una propuesta exitosa en la reducción de vulnerabilidades sociales.

Planteamiento del Problema:

El nuevo contexto mundial, post Guerra Fría y ataques en Nueva York el 11 de septiembre de 2001, hace necesario una redefinición de los conceptos tradicionales de **seguridad y desarrollo**. Ambos han generado un debate teórico muy reciente que busca armonizar ambos conceptos, tradicionalmente considerados como esferas independientes en el campo de la investigación y del impacto social que ambas tienen.

Las concepciones tradicionales señalan a la *seguridad* casi exclusivamente reducida a cuestiones de control policial-militar, vinculados al mantenimiento de la paz y la seguridad tanto en el concierto internacional como al interior de nuestras sociedades.

Por su parte el concepto *desarrollo* ha conocido una visión reduccionista del mismo que lo considera sólo como una cuestión de crecimiento económico.

La ciencia social carece de una teoría que compatibilice ambos elementos fundamentales para el desarrollo armónico de las sociedades, especialmente la latinoamericana.

Hipótesis de Trabajo:

La separación teórica y política del Desarrollo y la Seguridad puede ser superada por la teoría de la Seguridad Humana, que compatibiliza ambos factores y permite desarrollar una propuesta desde la realidad latinoamericana.

El caso de Chile y su implementación de políticas públicas de seguridad social para el desarrollo equitativo de las personas es una muestra de que es posible.

Objetivos:

Objetivo General

Esta investigación persigue integrar las nuevas perspectivas en Desarrollo y Seguridad, basándose en la teoría de la Seguridad Humana que desarrollamos en este trabajo, abordando los problemas y desafíos de la mencionada teoría desde la realidad regional latinoamericana.

Objetivos Específicos

- Explicar el recorrido de las teorías más influyentes de desarrollo económico y social
- Determinar la interrelación entre las teorías de desarrollo económico y social y las teorías de seguridad
- Describir la ampliación del concepto de seguridad, basado en el cambio de percepción de amenaza.

- Situar la teoría de la teoría de la Seguridad Humana dentro del contexto analítico del desarrollo.
- Identificar los principales desafíos de la Seguridad Humana en América Latina
- Ubicar a la protección social como el eje de la Seguridad Humana para América Latina

Metodología

El trabajo pretende desarrollar y conciliar los conceptos teóricos del desarrollo y la seguridad a través de la teoría de la Seguridad Humana, para lo cual desarrollamos esta investigación desde el enfoque cualitativo. Con un grado de profundidad y alcance teórico y explicativa considerando desde el punto de vista de su alcance temporal, la coexistencia de temporalidades de acuerdo a los requerimientos de cada capítulo.

Método de Investigación: La investigación es de tipo cualitativo

Según su grado de profundidad: Investigación Teórica y Explicativa

Según su alcance temporal: Coexistencia de temporalidades de acuerdo a los requerimientos de cada capítulo.

Entre las técnicas cualitativas se utilizarán:

Antes ocupaste otro tipo de viñeta, ojo con eso

- Investigación documental
- Entrevista en profundidad con fuentes clave
- Análisis comparado
- Análisis de contenido: corresponde a un análisis hermenéutico por lo cual se considera una técnica de tipo cualitativo.

Según las fuentes:

Se utilizarán fuentes primarias y secundarias. Entre las fuentes primarias incluimos entrevista con fuente clave (ex ministra de Planificación del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, Paula Quintana Meléndez)

Declaraciones y discursos de representantes de organismos oficiales nacionales e internacionales.

Entre las fuentes secundarias se trabajó con bibliografía especializada e informes de organismos técnicos como la CEPAL, el PNUD, el BID, la FLACSO, entre otros y bibliografía especializada.

Justificación:

La investigación se justifica a raíz de un vacío teórico existente entre los estudios del desarrollo y los estudios en seguridad que han alejado a ambas perspectivas que desde nuestro punto de vista pueden compatibilizarse a través de la Seguridad Humana, teoría que desde años recientes ha tenido gran auge en el mundo desarrollado. Precisamente son Canadá y Noruega quienes en el año 1999 crearon la Red de Seguridad Humana. A su vez Japón y la Unión Europea han establecido sus propuestas.

Sin embargo no existe una perspectiva latinoamericana de la Seguridad Humana que explique desde nuestra realidad los problemas y desafíos que presenta el subcontinente y la promoción de políticas adecuadas para responder a los mismos.

Capítulo I Las Teorías de Desarrollo Económico y Social

Introducción al capítulo

Este capítulo se ocupa de revisar los conceptos teóricos más influyentes elaborados alrededor de la economía del desarrollo, así como la presentación de algunos de los principales postulados y enseñanzas de las mismas para países como los de América Latina. Esta revisión se lleva a cabo a partir del estudio de los momentos específicos en donde aparecen y tienen vigencia las distintas posiciones descritas en el documento.

Nos preguntamos en este capítulo cuál es la relación entre teoría económica y teoría social.

Consideramos que la relación existente entre ambas teorías corresponde a la necesidad por parte del subsistema económico, para surgir y evolucionar, de un marco social – institucional, de una organización social y colectiva para su funcionamiento.

Este marco social - institucional evoluciona, afectando el desempeño de la economía, debido a su efecto sobre los costos del cambio de producción.

De esta manera, como objetivos nos planteamos la revisión de las teorías sobre el desarrollo más influyentes y con mayor incidencia en América Latina y el contexto social en la que se desarrollan.

De acuerdo al objetivo, hemos estudiado bibliografía especializada en los aspectos del desarrollo económico y social abordado en el presente capítulo con fuentes secundarias utilizando los aportes de autores como Shumpeter, Rostow, Prebisch, Sunkel, Dos Santos, Krueger, Giddens, entre otros.

Con este propósito se observan los aspectos fundamentales de la teoría moderna del desarrollo, el modelo “cepalino” de sustitución de importaciones, la teoría de la dependencia, las contribuciones de la contrarrevolución neoclásica y finalmente los postulados más recientes de la teoría, ligados especialmente con la profundización de las tesis neoclásicas (neoliberalismo).

El capítulo agrupa a las teorías de desarrollo económico de acuerdo al mayor impacto en la economía latinoamericana. Así avanzamos desde la Teoría de la Modernidad iniciada

desde la década del 30 del siglo XX dejando de lado el enfoque del liberalismo clásico ya abandonado por occidente en la época mencionada.

La segunda parte aborda el modelo de “industrialización por sustitución de importaciones (ISI)” originado por Prebisch (1948, 1950) y que dominó el pensamiento de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) desde finales de los 1940s hasta finales de los 1970s. La tercera parte presenta el resumen del modelo neoclásico - neoliberal iniciado en América Latina por Chile en 1975 y profundizándose en los demás países de la región a inicios de los 1980s.

Finalmente incluimos la visión del desarrollo económico y social de la llamada “Tercera Vía”, teoría que ha tenido impacto en América Latina a través del ejercicio de sus propuestas por gobiernos de carácter progresista. Creemos que el gobierno de la Presidenta Bachelet en Chile impulsó políticas – dentro de las cuales las más importantes fueron las de protección social- de acuerdo a lo planteado por esta línea de pensamiento.

1.1 Las Teorías Clásicas y Tradicionales del Desarrollo Económico

1.1.2 La Teoría de la Modernización

Esta sección resume la literatura de las teorías de desarrollo económico que se originaron desde 1930s con el trabajo de Schumpeter (1934) y los desarrollos posteriores de Lewis (1954), Rostow (1956), Myrdal (1958), Nurkse (1953), Rosenstein-Rodan (1961), Fei- Ranis (1961) entre otros³. Estos autores son conocidos como “los

³Las contribuciones a las teorías del desarrollo económico anteriores a los 1930s están relacionadas al desarrollo del pensamiento propio del área económica (Hunt, 1989; Lewis, 1988; Bardhan, 1988)

La influencia del Keynesianismo en las teorías del desarrollo ha sido frecuentemente minimizada y criticada por no prestar demasiada atención al estudio de los países menos desarrollados, por cuanto sus teorías del exceso de ahorro y del consumo inadecuado no serían aplicables en países subdesarrollados en los cuales el ahorro insuficiente es un factor limitativo del crecimiento de la inversión y el ingreso. Sin embargo se pueden señalar tres relaciones principales entre la teoría keynesiana y la economía del desarrollo: 1) La aparición del keynesianismo favoreció el surgimiento de las teorías del desarrollo por cuanto supuso el rompimiento de la visión mono-económica del neoclasicismo respecto a la existencia de una única situación de pleno empleo. La visión keynesiana considera ésta

pioneros del desarrollo” y construyeron un conjunto de conceptos sobre el desarrollo conocidos normalmente en la literatura sobre el tema como la denominada “Teoría de la Modernización” (Mora, 2006) Las teorías desarrolladas por estos autores comparten dos aspectos:

El primer aspecto es el enfoque histórico del proceso de desarrollo desde sociedades precapitalistas hacia sociedades capitalistas. El segundo aspecto es la concepción dualista de una economía en desarrollo o menos desarrollada. Esta dualidad identifica a las teorías “clásicas o tradicionales” del desarrollo económico.

Para este grupo de teorías un país en desarrollo era un país definido con las siguientes características:

- i) La economía tiene dos sectores económicos claramente distinguidos. El primer sector pre-capitalista o sector de subsistencia, de baja productividad de los recursos humanos y en donde los “agentes” residentes en el sector explotan algún recurso natural (principalmente la tierra) o usan su propia fuerza laboral. El segundo sector capitalista de mayor productividad de los recursos humanos y con una dotación de capital que permite a los “agentes” residentes de este sector realizar actividades productivas;
- ii) El “salario real”⁴ en el sector subsistencia es determinado exógenamente por factores institucionales mientras que en el sector capitalista el salario real es determinado por las fuerzas de mercado. Los trabajadores del sector capitalista provenían del sector no capitalista y del crecimiento natural de la población. Las diferencias en el funcionamiento de los mercados laborales, implicaba que el salario real en el sector capitalista sea determinado por el salario real de subsistencia;
- iii) El proceso de desarrollo de la economía descansa en tres tipos “agentes”. Los ‘trabajadores’, con baja propensión al ahorro y que emplean su fuerza laboral en las actividades económicas derivadas de la explotación de los “recursos no humanos” de los sectores capitalistas y no capitalistas. Los ‘capitalistas’, con una más alta propensión al ahorro y dueños de los medios de producción (recursos naturales y no naturales) y el ‘gobierno’ cuyo papel se concentraba en: mantener el equilibrio en las cuentas

como una situación excepcional y concibe otro escenario como el más frecuente, el desequilibrio y desempleo de los recursos de la economía; 2) El keynesianismo reintrodujo en el análisis económico una perspectiva dinámica y macroeconómica frente al análisis estático y microeconómico característico del pensamiento neoclásico; 3) La aparición de la teoría keynesiana favoreció el desarrollo de la contabilidad nacional y la recolección de datos estadísticos, fortaleciendo el carácter empírico de la economía.

⁴ Para el sector de subsistencia, este salario representaba la productividad media del trabajo en el sector.

macroeconómicas, proveer de la dotación de los bienes públicos, e impulsar el proceso de desarrollo de la economía.

Bajo la concepción clásica o tradicional el proceso de desarrollo económico consistía en el proceso mediante el cual la economía pasa de una situación inicial llamada de “subdesarrollo” (o “trampa de equilibrio de nivel bajo de ingreso”) a otra situación de desarrollo (y de “equilibrio”) con crecimiento sostenido, mayores niveles de ingreso por habitante y con plena utilización de los recursos humanos. En la situación de desarrollo, la economía en su totalidad funciona como una economía capitalista sin distorsiones sustantivas en los mercados y sectores.

Las causas principales que explicaban la situación “inicial” del subdesarrollo para los clásicos son:

- i) La insuficiencia de la demanda interna para absorber la mano de obra de los sectores no capitalistas;
- ii) La ausencia de una significativa clase capitalista que permitiera generar la demanda vía ahorros e inversiones;
- iii) El bajo desarrollo del sector financiero que no permitía canalizar los ahorros hacia inversiones productivas;
- iv) La existencia de “indivisibilidades” en la producción⁵; demanda y ahorros generadas por la existencia de economías de escala a nivel de la empresa (o de la planta); la falta de coordinación empresarial y la baja propensión al ahorro respectivamente. La superación de estas indivisibilidades pueden originar externalidades pecuniarias⁶ potenciales (positivas) a nivel agregado de la economía.

Para los clásicos, o tradicionalistas del desarrollo económico, para el cambio o lo que denominaremos “*el salto cualitativo*” desde la situación (inicial) de subdesarrollo hacia la situación final de desarrollo y crecimiento sostenido se requería de una serie de condiciones.

Entre ellas se destacan:

⁵ Las indivisibilidades en el proceso productivo, en algunos sectores de la economía, resultan por el hecho que las tecnologías de dichos sectores demandan volúmenes altos de inversión para que la producción sea factible. Las industrias ejemplos de este tipo de tecnologías son las de comunicaciones y transporte.

⁶ Un externalidad pecuniaria existe cuando las interacciones de los agentes económicos de un mercado producen efectos sobre los precios, cantidades y el bienestar (o beneficios) de los agentes económicos de otros mercados (o industrias) a través de los mecanismos del mercado.

- i) La oferta de trabajo requiere responder a los incentivos “salariales” de mercado (esto es, oferta de trabajo precio elásticas) o que esta no sea “rígida” ante los cambios de los salarios y que el trabajador pueda movilizarse entre sectores económicos con bajos costos de migración;
- ii) La existencia de cambios políticos, sociales, institucionales y culturales sustanciales a favor del cambio hacia la situación de desarrollo;
- iii) La aparición e incremento de una clase empresarial innovadora, con altas propensiones a invertir y ahorrar⁷. Esto implica relativamente altas elasticidades precio de la oferta de ahorro y de la demanda por capital;
- iv) La expansión de los sectores e instituciones financieros que movilicen los recursos desde los ahorros hacia la inversión productiva;
- v) Incrementos sustantivos de los niveles de inversión y ahorros de la economía;
- vi) La identificación y creación de demandas (internas o externas) que sostengan el desarrollo del conjunto de industrias domésticas;
- vii) Intervenciones del Estado en diversas esferas. En primer lugar, en los sectores económicos donde existen indivisibilidades productivas y que además sirven como sectores de soporte para el desarrollo de industrias en otros sectores. En segundo lugar, en la redistribución (en el período de transición de desde la situación inicial hacia la de crecimiento sostenido) de los ingresos hacia los grupos sociales de mayores propensiones al ahorro y a la inversión. En tercer lugar en un diseño fino e inteligente de impuestos, subsidios, o transferencias que generen los recursos necesarios y suficientes para lograr tres objetivos definidos: la estabilidad macroeconómica; inversiones en los sectores de infraestructura o en aquellos donde las indivisibilidades obstaculicen la inversión privada; y la redistribución de ingresos hacia los grupos de propensiones al ahorro e inversión altos sin descuidar a la masa de población en situación de pobreza.

Los autores seguidores de los clásicos sostienen dos formas del cómo estas condiciones se vierten en el proceso del desarrollo de los sectores. La primera a través de un “*crecimiento balanceado*” (Rosenstein-Rodan, 1961) que implique que la inversión y el producto de todos los sectores de la economía crezcan de forma simultánea o a iguales o

⁷ De los autores clásicos de este grupo de teorías, el que más destaca el papel de los empresarios en el proceso de desarrollo es Joseph Schumpeter (1934).

similares tasas de crecimiento (Lipton, 1962). La segunda, a través de un “**crecimiento no balanceado**” donde el crecimiento de los denominados sectores líderes arrastren o generan el crecimiento del resto de sectores. Bajo este tipo de crecimiento **los “encadenamientos o eslabonamientos”** inter-sectoriales “**hacia atrás**”⁸ requieren ser de relativa mayor importancia que aquellos “**hacia delante**”⁹ (Hirschman, 1958).

Uno de los sectores líderes que los desarrollistas clásicos otorgaron una especial atención fue el sector exportador (usualmente ligado a la explotación de los recursos naturales y la producción de materias primas o productos primarios, Myint, 1958). Las exportaciones generadas por una demanda externa podría ser un elemento clave ante la insuficiente demanda interna por el bajo nivel de ingresos de las economías en desarrollo. El nivel de “apertura” de la economía requerida para el desarrollo del sector exportador originaba sin embargo dos efectos sobre el desarrollo del mercado interno. El primero, favorable al desarrollo de dicho mercado, causado por la generación de demanda –necesaria para el despegue o “take off” (Rostow, 1956) o “big push” (Rosestein-Rodan, 1961), o “salto cualitativo” de la economía, y la reducción del tamaño de la inversión requerida para el despegue. El segundo de impredecibles efectos sobre la demanda interna debido a los movimientos de los factores trabajo y capital entre países. Las migraciones de ambos factores, desde la economía menos desarrollada hacia las más desarrolladas, podrían deprimir a la economía menos desarrollada por la falta de capital, empresas, y potencial capital humano. Contrariamente, las migraciones de ambos factores desde las economías desarrolladas hacia las menos desarrolladas podría acelerar el proceso de desarrollo siempre y cuando la mano de obra externa sea de mayor grado de calificación que la mano de obra doméstica.

En general estos economistas formularon grandes modelos de estrategias de desarrollo, los cuales involucraban transformaciones estructurales y el correspondiente papel para la participación extensiva del Estado en la planeación y programación de este proceso.

⁸ Una industria genera un eslabonamiento o encadenamiento hacia atrás cuando el incremento o nivel de la producción de la industria genera una demanda por un (o grupo de) factor (es) o insumo (s) lo suficientemente grande para que sea rentable la existencia y la producción de la industria de dicho (s) factor (es) o insumo (s) (Krugman, 1995).

⁹ Una industria “X” genera un eslabonamiento o encadenamiento hacia delante cuando el incremento o nivel de producción de la industria se lleva a cabo con costos de producción lo suficientemente bajos para la existencia y la producción de otras industrias que usen como insumo el producto de la industria “X” (Krugman, 1995).

La acumulación de capital constituyó el punto central de estos modelos, aunque también se destacan aquellos requerimientos de un incremento en el ingreso per cápita de la población, como condición para tal acumulación.

En América Latina dado su modelo productivo y políticas sociales este modelo no tuvo los resultados esperados, por lo que era necesaria un modelo que respondiera de mejor manera a la realidad latinoamericana.

1.1.3 El Modelo Estructuralista y Dependientista

La teoría económica formal sobre la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) comenzó en América Latina a partir de la Conferencia de La Habana de 1947. El discurso teórico fue iniciado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Uno de los autores centrales de este planteamiento fue Raúl Prebisch quien con su trabajo, unido al de otros autores (Celso Furtado, José Medina Echavarría, Regino Botti, Jorge Ahumada, Juan Noyola Vásquez, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, entre otros), constituyó la denominada teoría o modelo cepalino, el cual fue desarrollado y aplicado específicamente en el contexto latinoamericano.

Las propuestas de Prebisch (1948, 1950) formaron y definieron el pensamiento de la CEPAL en las décadas de los 1950s; 1960s hasta finales de los 1970s.

El modelo de ISI se basa en las teorías clásicas de desarrollo económico con un énfasis en las consecuencias negativas del comercio internacional para los países en desarrollo o pobres denominados países de la “Periferia o del Sur” en su relación comercial con los países desarrollados, industrializados o ricos denominados como países del “Centro o del Norte” y la heterogeneidad de las estructuras productivas internas. (Guillén, 2004, p.7)

La tesis de Prebisch-Singer (denominada también la tesis “estructuralista”) sostiene que distorsiones en el funcionamiento de los mercados laborales y/o de los productos y diferencias en las elasticidades precio e ingreso de las demandas de los productos transados entre los países del centro y la periferia¹⁰ originan por un lado, una tendencia

¹⁰ El uso del concepto centro-periferia no es exclusivo del enfoque cepalino. También fue utilizado por la teoría de la economía-mundo desarrollada por Braudel y continuada por I. Wallerstein. Un análisis en términos de centro-periferia existe también en la teoría del imperialismo de finales del siglo XIX y

decreciente de los términos de intercambio en contra de los productos de exportación de bienes primarios de los países de la periferia y a favor de los productos manufacturados exportados por los países del Norte. De otro lado, producen efectos asimétricos de los crecimientos (originados por cambios tecnológicos, cambios en las propensiones al ahorro, etc.) de los países del centro y de la periferia. Así, crecimiento de la periferia origina decrecimiento en los términos de intercambio y posible decrecimiento en el

ingreso por habitante de la periferia; mientras que crecimiento del centro genera incrementos del ingreso por habitante del centro sin que necesariamente incremente los términos de intercambio a favor de la periferia. Estos resultados son demostrados a través de modelos estáticos (Bacha, 1978) y dinámicos (o de crecimiento; Findlay, 1980).

Estos negativos efectos sobre el crecimiento de los países en desarrollo debido al deterioro de los precios relativos de los productos primarios de exportación de la periferia, aunado al segundo argumento de Prebisch el de la industria naciente (basada en la existencia de economías de escala a nivel de la firma (planta) en los sectores manufacturados y/o el proceso de aprendizaje necesario de las industrias nacientes en estos sectores) originó que los países de la periferia orientaran su proceso de crecimiento hacia al desarrollo del mercado interno y que como consecuencia de ello las industrias nacientes requieran protección. Esta protección entre otros efectos generaba un incremento de la demanda interna la cual apoyaría a las condiciones del despegue económico postuladas por los clásicos del desarrollo.

Otro autor destacado del pensamiento estructuralista es el economista brasileño Celso Furtado. Según Furtado en todos los países capitalistas ha existido el dualismo entre el hiper desarrollo del sector productor de materias primas y el subdesarrollo del sector moderno, en las etapas iniciales de su desarrollo. Sin embargo, los países subdesarrollados habrían transformado el dualismo en una situación estructural permanente. El sector moderno ni traslada su acumulación de capital al sector atrasado, ni tampoco es capaz de desarrollarse hasta dar empleo a toda la economía. Así, uno de sus textos clásicos, define “subdesarrollo”, como un proceso histórico autónomo, y no,

comienzos del XX. La originalidad del aporte de Prebisch consistió en construir una teoría del subdesarrollo a partir de la utilización de dicho concepto.

como una etapa por la cual habrían pasado necesariamente todas las economías antes de alcanzar el desarrollo (Furtado, 1976: 137).

En Latinoamérica existen obstáculos que impiden la extensión del sector moderno a toda la economía.

En primer lugar, aquella parte del excedente que el sector moderno no exporta, llega a las manos de la élite de la periferia. Luego, el ritmo de acumulación reproductiva del excedente conseguido en el sector moderno está limitado por el "consumo imitativo obsesivo de los centros" por parte de la "sociedad privilegiada de consumo" de la periferia. El consumo suntuario está influenciado por las técnicas masivas de comunicación de masas (Prebisch, 1987:58-59). Esto se suma a la succión de ingresos

que efectúan los centros a través del control sobre los mercados internacionales de bienes y servicios. Una proporción significativa de los excedentes retenidos en la periferia se invierte en "activos no reproductivos", como la construcción suntuaria, o en la adquisición de bienes durables de consumo. Ambas son expresiones de una diversificación considerable del consumo de los estratos de altos ingresos, que se produce cuando los ingresos medios son aun extremadamente bajos en comparación con los que prevalecen en los países capitalistas industrializados. En la periferia, una diversificación del consumo que pudiera llamarse prematura tiene como contraparte la importación de bienes producidos en los centros industriales (Burgueño y Rodríguez, 2002).

Para Furtado, la imitación no sólo compromete el ahorro, y por ende, el ritmo de la acumulación. La imitación esconde una apreciación especial de lo foráneo, lo cual consiste en la admisión de que lo foráneo refleja los grandes logros del progreso, y de que estos logros están vinculados a consideraciones de prestigio social. Pero además esa apreciación especial de lo foráneo va acompañada por una amplia penetración de ideas y valores trasladados desde otras culturas. En otras palabras, al identificarse cultural e ideológicamente con los centros, los grupos dominantes limitan su visión de la transformación política de la periferia (Burgueño y Rodríguez, 2002).

En segundo lugar, el sector moderno y el sector tradicional presentan una cada vez más baja demanda de trabajo en relación al capital invertido. Esto es resultado del progreso técnico ahorrador de mano de obra en el sector moderno y de los débiles nexos económicos entre el sector moderno y el sector tradicional. Las tecnologías importadas

desde el centro, diseñadas para ahorrar de mano de obra, no son adecuadas a los países de la periferia, en donde ésta es abundante. A su vez estas tecnologías fueron diseñadas para usar insumos importados desde el centro. Así, el crecimiento de la producción del sector moderno tiene un bajo impacto sobre la producción y el empleo de las empresas locales, que habrían podido abastecerlos con insumos. Además, en los estratos de menor productividad, el crecimiento demográfico se reduce lentamente mientras que la tasa de mortalidad, gracias al progreso técnico, se reduce de modo rápido.

Así, en los países de la periferia estos tres elementos generan un excedente permanente de mano de obra abundante dispuesta a emplearse a cualquier precio. Para Prebisch, este surplus de mano de obra permite mantener la desigualdad y el consumo privilegiado de una minoría. No hay nada en el sistema que asegure de forma espontánea un ritmo de

inversión productiva suficiente para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo. Capitalismo periférico, es, finalmente, un modo de vida importado de una minoría; este estilo de vida no está de acuerdo con las condiciones sociales de pobreza de la mayoría de la población.

Varios autores de la teoría estructuralista y de la escuela de la dependencia, han destacado el rol histórico de la demanda en los países del centro. Así, tanto en países europeos como Inglaterra o en las colonias-establecimientos del Norte de Estados Unidos, Canadá y Australia, se habría registrado el mismo círculo virtuoso: una demanda creciente creaba un mercado para la oferta de bienes de consumo.

Esta demanda incentivaba la producción de bienes de capital, lo cual, a su vez, permitía seguir aumentando el ingreso medio y la capacidad de compra. En los países del centro, el crecimiento de los salarios gracias a la presión sindical, no entorpece la continuidad de la acumulación capitalista: el progreso técnico permitía asegurar una tasa de ganancia compatible con la acumulación de capital.

Además, el progreso técnico y la expansión del capital creaban una demanda continua de nuevos trabajadores a pesar de la disminución de la cantidad de hombres ocupados por unidad de capital. Este proceso virtuoso no se observó en la periferia. Su mercado fue dinamizado por la demanda externa, más que por la demanda interna. En la periferia, fue determinante la sobre explotación del trabajo esclavo, semi-esclavo o

asalariado, funcional a la producción de exportaciones a bajo costo que compitieron en el mercado mundial.

La Teoría de la Dependencia surgió a mediados de los años sesenta, en parte como respuesta al aparente fracaso del análisis estructuralista y de sus prescripciones.

Para el investigador brasileño y uno de sus teóricos más importantes Theotonio Dos Santos, por dependencia entendemos una situación en la cual la economía de ciertos países está condicionada por el desarrollo y la expansión de otra economía a la cual está sujeta la primera. La relación de interdependencia entre dos o más economías y entre éstas y el comercio mundial, asume la forma de la dependencia, cuando algunos países (los dominantes) pueden expandirse y pueden autosustentarse, mientras otros países (los dependientes) pueden hacerlo sólo como reflejo de dicha expansión, lo cual puede tener ya un efecto negativo positivo en su desarrollo inmediato (Dos Santos: 1970.p, 231)

Los teóricos de la dependencia aducen que la estrategia de la industrialización para lograr la sustitución de importaciones propuesta por los estructuralistas, no fue capaz de producir un crecimiento económico sostenido en los países menos desarrollados, porque las condiciones sociales y económicas tradicionales de los países menos desarrollados permanecieron intactas; por cierto, la alianza neocolonialista de las elites feudales criollas con el capitalismo internacional se reforzó con la estrategia de la sustitución de importaciones. El resultado fue un aumento de la mala distribución del ingreso, una demanda interna demasiado débil como para sostener la industrialización continua y una dependencia aún mayor de aquellas empresas multinacionales de las economías desarrolladas, las cuales sacaron ventajas de las políticas de sustitución de importaciones. Como consecuencia, los países menos desarrollados perdieron control sobre sus economías internas y se volvieron cada vez más dependientes del capitalismo internacional.

Los componentes principales de la Teoría de la Dependencia incluyen análisis de:

- La naturaleza y la dinámica del sistema capitalista mundial
- La relación o vínculo entre los países capitalistas avanzados y los países menos desarrollados
- Las características internas de los países dependientes en sí mismos.

La Teoría de la Dependencia sigue siendo un paradigma de desarrollo de la construcción del Estado en una economía mundial altamente interdependiente. Aunque adopta un modo de análisis marxista e ideales socialistas, la Teoría de la Dependencia ha absorbido poderosos elementos de la transición estatista del mercantilismo del siglo XVIII y del nacionalismo económico del siglo XIX. La teoría sostiene que un país menos desarrollado puede convertirse en un Estado – nación independiente a través de una estrategia de desarrollo autónomo o autosuficiente.

Las falencias latinoamericanas como el mantenimiento del modelo primario exportador, la inflación permanente y las crisis económico - políticas entre otros factores, hicieron inviable un modelo de desarrollo que respondiera a las necesidades de crecimiento “hacia adentro”. Asimismo, las ideas de ampliar el rol del Estado fueron rechazadas por Estados Unidos y las dictaduras que asolaron América Latina. Un nuevo modelo se impondría: Prometía terminar con la inflación y generar crecimiento, eso sí, a un costo social alto.

1.1.4 El Modelo Neoliberal, la contrarrevolución Neoclásica

El activo papel del Estado en casi todos los mercados de las economías en desarrollo (en particular en América Latina entre fines de la década del 50 y finales de la de los ochenta) que condujo la estrategia dirigida hacia el desarrollo del mercado interno propulsada por el modelo ISI tuvo consecuencias negativas para los países que las implementaron. Por un lado y a nivel macroeconómico, originó:

- i) Bajas y hasta negativas tasas de crecimiento del PBI real por habitante,
- ii) Altas tasas de inflación (incluso llegando a niveles hiperinflacionarios);
- iii) Desequilibrios permanentes en las cuentas básicas de las economías (el fiscal, monetario y de pagos). De otro lado, la población en situación de pobreza y las desigualdades de ingresos se incrementaron (Little-Scitovsky-Scott, 1970; Bhagwati-Krueger, 1973; Bhagwati, 1978, Krueger, 1978, Tello, 1993; Bruton, 1998). Estos hechos llevaron al resurgimiento del “pensamiento (neo) liberal” donde el principio del mercado libre de distorsiones (en particular las originadas por el activo rol del Estado en los mercados) y el énfasis en los llamados “*fundamentos de la economía*” requerían ser la base del desarrollo de las economías de la periferia.

De esta manera, “el enfoque neoclásico defensor del “laissez- faire” reapareció con fuerza en los ochenta; en Latinoamérica inspiró las políticas neoliberales que se aplicaron para enfrentar la crisis de 1984-1985” (Cademártori, 2003). De acuerdo al enfoque neoclásico, la falta de desarrollo económico ha sido el resultado del exceso de intervención estatal. Para este enfoque, cada país debe especializarse en sus “ventajas comparativas naturales”. En el caso de los países en desarrollo esto implica especializarse en productos con alto contenido de recursos naturales y mano de obra barata. La apertura de las economías propende a esta mayor especialización pues la presión de la competencia obliga a cada región a centrarse en las exportaciones que produce a menor costo relativo. Los acuerdos de libre comercio propenden a ese objetivo.

En una visión de conjunto, las principales características de esta nueva ortodoxia podrían resumirse en los siguientes paradigmas (Espinosa, 2001, p. 124 – 125):

-“Los déficit del presupuesto público son intrínsecamente negativos para la economía”, ya que de acuerdo al pensamiento neoliberal absorben el ahorro nacional, aumentan la tasa de interés interna y disminuyen las tasas de inversión financiada por los ahorros

domésticos. Por esto es que se pide sistemáticamente la reducción e incluso la eliminación total del déficit público, con el fin de permitir la liberalización de los recursos necesarios para la inversión privada, liberación que se vería además facilitada por la reducción del gasto público.

- Un segundo paradigma es que “la protección social garantizada por el Estado a través de las políticas redistributivas , se considera pernicioso para el desarrollo económico” ya que según el pensamiento neoliberal tiende a aumentar el consumo y a disminuir el ahorro de la población y, muy en particular, el ahorro de los sectores de más altos ingresos, que son los sectores que tienen mayor capacidad de ahorro y que son, a su vez, el grupo más afectado por aquellas políticas redistributivas del Estado. Por lo tanto se ve como altamente deseable que se reduzcan o que en algunos casos se haga mínimo este Estado que además eleva el costo de las empresas y reduce la competitividad externa de la economía.

- Otro aspecto fundamental en este pensamiento es que “las intervenciones estatales que regulan el mercado del trabajo son también altamente negativas”. Según la teoría neoliberal, estas intervenciones añaden rigideces que dificultan el libre juego del

mercado, obstaculizando el desarrollo económico y la misma creación de empleos. Se asume que las políticas públicas encaminadas a establecer el pleno empleo son ineficaces y sin fundamento económico, recomendándose más bien que sean sustituidas por políticas que favorezcan el libre juego del mercado del trabajo, considerando la fuerza de trabajo como cualquier otra mercancía, cuya comercialización debiera ser desregulada.

- Finalmente otra prescripción básica del neoliberalismo es que “el Estado no debiera intervenir en la regulación del comercio exterior, ni en la regulación de los mercados financieros locales y externos”. Para el pensamiento neoliberal, ciertamente la libre movilidad de los capitales es el factor determinante que garantiza la más eficiente redistribución de los recursos a escala nacional e internacional.

1.1.5 La perspectiva de la “Tercera Vía”

Los planteamientos de Anthony Giddens desde la aparición de su obra más destacada en este aspecto, “La Tercera Vía: la Renovación de la Socialdemocracia”(Taurus, 1999), han sido desarrolladas principalmente por gobiernos socialdemócratas de Europa ante la necesidad de dar respuesta a tres hechos que marcaron el debate político- económico a finales del siglo XX, esto es la globalización, la realidad del neoliberalismo como modelo económico dominante y la necesidad de reestructurar el Estado de Bienestar europeo.

Para los efectos de nuestra investigación, debemos señalar que muchas de las políticas de desarrollo implementadas en Chile bajo los gobiernos de los presidentes Ricardo Lagos (2000- 2006) y Michele Bachelet (2006 – 2010) han estado inspiradas en las propuestas teóricas de este modelo, por lo tanto consideramos que tal perspectiva tiene pertinencia para nuestro objeto de estudio, por cuanto el planteamiento económico-social de la “Tercera Vía” se centra en la cuestión del bienestar ante la predominancia adquirida por las políticas de tipo neoliberales.

De acuerdo al pensamiento neoliberal, como bienestar no deberían entenderse las prestaciones estatales, sino la maximización del progreso económico, y por

consiguiente, de la riqueza global, derivada de permitir a los mercados hacer sus milagros. (Giddens: 1999. P 24)

La Tercera Vía plantea, por el contrario, que el bienestar debe ser entendido mucho más allá de un concepto económico, sin abandonar su vínculo con éste, también se deben considerar las condiciones sociales e incluso psicológicas para el progreso de las personas, cuyo principio guía es la inversión en capital humano a través de la redistribución de posibilidades. No se puede dejar a los individuos navegar o hundirse en un torbellino económico, el Estado debe jugar un rol importante en la protección de las personas y en el otorgamiento de posibilidades de desarrollo autónomo en los individuos.

El modelo propone la figura del Estado Social Inversor, éste señala que el gasto en bienestar no será generado y distribuido totalmente a través del Estado, sino por el Estado actuando en combinación con otros agentes, incluyendo el mundo financiero (Giddens: 1999. P 150), pero teniendo en cuenta el interés público, requiriendo un equilibrio entre regulación y desregulación tanto a nivel transnacional como nacional y local, y un equilibrio entre lo económico y lo no económico en la vida social.

El bienestar Positivo que es el planteamiento de la Tercera Vía sustituiría aspectos del bienestar considerados negativos. Así en lugar de indigencia, autonomía; no enfermedad, sino salud activa; en lugar de ignorancia, educación como elemento duradero de la vida; en vez de miseria, bienestar, y en lugar de indolencia, iniciativa. (Giddens: 1999. P 151)

La Tercera Vía plantea de este modo el concepto de inclusión, no sólo en términos políticos, sino también en términos económico - sociales, cambiando el rol del Estado de Bienestar tradicional paternalista por un Estado inversor social cuyo papel es el de garantizar las oportunidades de desarrollo de los individuos excluidos por la realidad del mercado. De esta forma cobran relevancia para este pensamiento temas como los sistemas de pensiones, el mejoramiento continuo en educación, la protección en salud y los problemas medioambientales entre otros sin plantear una ruptura con el modelo económico, sino más bien considerando al Estado como motor del desarrollo junto al sector privado y asegurando la cobertura de aquellos ámbitos donde el mercado no puede resolver por sí solo las necesidades complejas de una sociedad en cambio.

Referencias Bibliográficas

Bacha, E. (1978) "An Interpretation of Unequal Exchange from Prebisch-Singer to Emmanuel". *Journal of Development Economics*. Diciembre.

Bhagwati-Krueger (1973) "Exchange Control, Liberalization and Economic Development", *American Economic Review*, pp.419-427. May.

Bhagwati, J. (1978) *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*. Vol. X1.

Burgueño, O; Rodríguez, O. (2002) "Desarrollo y Cultura. Notas sobre el enfoque de Furtado", en *Trayectorias*, Año IV, N°10, Septiembre-Diciembre 2002, *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nueva León*.

Bruton, H. (1998) "A Reconsideration of Import Substitution". *Journal of Economic Literature*, No XXXVI, pp. 903-936.

Cademartori, J.(2003) *Vigencia del Enfoque Estructuralista y Dependientista para las Estrategias de Desarrollo*. S/E.

Dos Santos, T (1970) "The Sstructure of Dependence" *American Economic Review*.60. (231 – 236)

Espinosa, J (2001). *Economía Neoliberal versus Economía Social en América Latina*. Santiago de Chile: Dolmen Ediciones,

Fei, J., G. Ranis (1961) "A Theory of Economic Development", *American Economic Review*, Septiembre.

Findlay, R. (1980) "The Terms of Trade and Equilibrium Growth in the World Economy". *The American Economic Review*. Junio.

Giddens, A (1999). *La Tercera Vía. La Renovación de la Socialdemocracia*. España: Taurus.

Guillén, A (2004): *La teoría latinoamericana del desarrollo: Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo*, ponencia presentada en la III Conferencia Internacional de la Red de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado "Repensar la teoría del Desarrollo bajo la globalización", Río de Janeiro, Brasil, 4-6 de mayo.

Hirschman, A. (1958) *Strategy of Economic Development*. Yale University.

- Krugman, P. (1995) *Development, Geography and Economic Theory*. MIT Press.
- Krueger, A. (1978) *Foreign Trade Regime and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*.
- Lewis, A (1954) "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor", *Manchester School of Economics*.
- Lipton, M. (1962) "Balanced and Unbalanced Growth in Underdeveloped Countries". *The Economic Journal*, No 72-287, pp. 641-657.
- Little-Sitovsky-Scott (1970) *Industry and Trade in Some Development Countries*, Oxford.
- Mora, O (2006). "Las Teorías del Desarrollo Económico: Algunos Postulados y Enseñanzas". En: *Apuntes del CENES*, volumen XXV N° 42 II semestre.
- Mynth, H. (1958) "The Classical Theory of International Trade and Underdevelopment Countries", *Economic Journal*.
- Nurkse, R. (1953) *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford-Blackwell.
- Rostow, W. (1956) "The Take-Off into Self-Sustained Growth". *Economic Journal*, Marzo.
- Rosenstein-Rodan, P. (1961) "Notes on the Theory of the Big Push". En Ellis-Willich, eds, *Economic Development for Latin America*, St Martin.
- Schumpeter, J. (1934) *The Theory of Economic Development: An Inquiry, Profits, Capital, Interest and the Business Cycle*, Harvard University Press.100

Capítulo II

La interrelación entre las teorías de desarrollo económico –sociales y las teorías de seguridad

Introducción al capítulo

El presente capítulo pretende establecer el estrecho vínculo existente en la actualidad entre el concepto de desarrollo y las teorías de seguridad en América Latina.

Pretendemos llenar el vacío que a nuestro entender vincula a ambos conceptos en el aseguramiento de condiciones perdurables de bienestar humano.

Utilizamos como modelo la Interdependencia Compleja, que aborda las relaciones de equilibrio/desequilibrio entre diferentes campos sociales. Aunque esta teoría ha sido desarrollada principalmente para el análisis de la política internacional, entendemos de acuerdo con Keohane y Nye (1988) que relaciones de dependencia entre diferentes campos e instituciones también se desarrollan en el ámbito de las relaciones sociales internas, dentro de las cuales consideramos la estrecha interdependencia entre desarrollo y seguridad, o qué tipo de seguridad para el desarrollo, considerando las vulnerabilidades de seguridad de tipo no militar y que impiden el proceso del desarrollo económico y social en un país. Así lo plantean los autores: “Las teorías del equilibrio de poder y de la seguridad nacional resultan muy pobres para el análisis de los problemas de la interdependencia económica o ecológica. En términos tradicionales, la seguridad no es ciertamente el principal problema que enfrentan los gobiernos. Y dado que la fuerza militar es ineficaz frente a ciertos problemas, la noción convencional de poder carece de precisión. Por lo tanto, pueden llegar a ser necesarios distintos conceptos de poder para enfrentar problemas diversos (Keohane y Nye, 1988, p. 21- 22). Así, el conflicto social es un conflicto interno generado por las condiciones de desigualdad social existentes en América Latina que implica una amenaza a la seguridad de los países. En definitiva los estados requieren abordar un nuevo concepto de seguridad interna orientado a la satisfacción de necesidades básicas y reducción de las desigualdades como nuevo paradigma de seguridad que genere las condiciones para un adecuado proceso de desarrollo.

Respecto del concepto de desarrollo podemos decir que la principal dificultad estriba en su definición, ya que encontramos múltiples enfoques que dependen por una parte de la

realidad social de la cual se elaboran, y por otra, de los aspectos que se consideran determinantes para el desarrollo: crecimiento económico / bienestar social, lo que complica llegar a un criterio unificado del mismo.

En la actualidad, el concepto de "desarrollo económico" forma parte del de "desarrollo sostenible". Una comunidad o una nación realizan un proceso de "desarrollo sostenible" si el "desarrollo económico" va acompañado del "humano" -o social- y del ambiental (preservación de los recursos naturales y culturales y despliegue de acciones de control de los impactos negativos de las actividades humanas).

De esta forma, la presente sección supone que el actual clamor internacional por un enfoque unificado del desarrollo o por estilos de desarrollo autónomos y originales deriva de un justificado rechazo de las tendencias tradicionales asociadas al sólo crecimiento económico, lo que plantea un desafío que no debería eludirse.

La definición de un enfoque unificado de desarrollo debe concebir a éste como un proceso societal en el cual los medios económicos no pueden separarse de los fines sociales y el significado de lo que se hace depende de las características de la sociedad en que se hace.

Pretendemos establecer mediante la teoría y documentos oficiales de los principales organismos internacionales la confluencia entre los conceptos de desarrollo y seguridad en el marco de los nuevos desafíos que enfrenta el mundo y particularmente la región latinoamericana. Utilizamos los aportes de autores como Brandt, Grasa, Griffiths, Boutros Gali, Sen, entre otros.

Para esto abordamos el estudio del concepto de desarrollo desde una perspectiva integral, el concepto de Desarrollo Humano, situando a la persona como centro y fin de un proceso de desarrollo social.

Posteriormente se aborda la explicación de las teorías de seguridad y finalmente establecemos el nexo entre Desarrollo y Seguridad de acuerdo a lo planteado en el objetivo del capítulo.

2.1 El concepto de desarrollo

Las declaraciones internacionales yuxtaponen y procuran conciliar proposiciones muy diferentes del desarrollo. La formulación más autorizada y coherente que aparece en el

párrafo 18 de la Estrategia Internacional de Desarrollo, contiene al menos tres proposiciones separables:

- i) Que la finalidad del desarrollo es dar a todos mayores oportunidades de una vida mejor,
- ii) Que los objetivos más concretos relacionados con esta finalidad (el crecimiento acelerado, los cambios estructurales, la distribución más equitativa del ingreso y de la riqueza, la ampliación de los servicios sociales, la protección del medio) forman parte del mismo proceso dinámico y son simultáneamente fines y medios;
- iii) Que es a la vez viable y deseable avanzar hacia todos los objetivos al mismo tiempo y en forma unificada

En tanto, en 1973 la CEPAL aprobó en su decimoquinto período de sesiones, como resolución 320, la Evaluación de Quito de la Estrategia Internacional de Desarrollo, que avanza algo más en la formulación de criterios para el desarrollo integrado (Wolfe, 1998. p 706). De acuerdo con la Evaluación de Quito, tal desarrollo está orientado a un nuevo tipo de sociedad o sistema social que adjudique prioridad a la igualdad y a la dignidad de los hombres y respete y promueva la expresión cultural de la población. La participación social en todas las formas del proceso de desarrollo debe ser aumentada para lograr una sociedad más justa. Y continúa **“no puede obtenerse (el desarrollo) mediante esfuerzos parciales en ciertos sectores de la economía o del sistema social, sino a través de un avance conjunto en todos los aspectos. Es necesario mejorar el concepto de desarrollo superando la consideración fragmentaria de crecimiento económico y desarrollo humano...Es necesario integrar las determinantes sociales, económicas y políticas.**

No debería identificarse sólo con el crecimiento económico que “a menudo no ha dado lugar a cambios cualitativos de importancia equivalente en el bienestar humano y en la justicia social y ha coincidido con la persistencia de problemas tan graves como la pobreza masiva, la incapacidad del sistema productivo para dar

empleo a la creciente fuerza de trabajo y la falta de participación económica y social de amplios estratos de la población”¹¹

De acuerdo a lo anterior, consideramos que en América Latina el **desarrollo integrado** es compatible con una gran heterogeneidad en la economía y en las sociedades latinoamericanas y también con distintas maneras de abordar el proceso de desarrollo, aun cuando cada modelo presenta diversas opciones o vías de concreción y con la persecución de políticas económicas de mediano y largo plazo cuyos principios básicos tanto políticos como económicos difieren profundamente. Por ello no existe un modelo de desarrollo único al cual referirse en la región.

Los criterios para un desarrollo integrado que se enuncian en la Evaluación de Quito son más concentrados y coherentes y a la vez más flexibles que los contenidos en otras declaraciones internacionales, constituyendo un claro avance sobre las concepciones que ven el desarrollo económico como un proceso sujeto inexorablemente a leyes y requisitos propios, que de algún modo se suavizará y humanizará gracias al “desarrollo social” regido por normas universales detalladas que emanan de la legislación y los servicios sociales de los países de altos ingresos y que no representan la realidad de la mayoría de los países de América Latina.

2.2 El Paradigma del Desarrollo Humano

Para presentar el marco y contexto en que las agendas de la construcción de la paz y del desarrollo se encuentran, a continuación sintetizaremos el contexto de surgimiento de la noción del desarrollo como derecho y su conceptualización como “desarrollo humano”, dos fenómenos muy vinculados al hecho de que dos enfoques heterodoxos y minoritarios en los años sesenta en los estudios y práctica del desarrollo (la economía del bienestar y la aceptación de los límites de la biosfera impulsado por los estudios medioambientales y la sensibilidad ecológica) se han convertido, a partir de mediados de los años ochenta, en el núcleo articulador de la corriente principal doctrinal de todos los actores de la cooperación para el desarrollo y del desarrollo.

¹¹ Evaluación de Quito (Primer bienio de la Estrategia Internacional de Desarrollo) Naciones Unidas/CEPAL, 1973

Tras el fracaso en la década de los años setenta del intento de fundamentar sobre bases jurídicas internacionales sólidas y ciertas un “Nuevo Orden Económico Internacional”, un largo camino político-diplomático condujo a la adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la *Declaración sobre el derecho al desarrollo* (Resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986; en adelante DDD). La Declaración, de acuerdo con la evolución de las décadas anteriores y recogiendo en buena medida las aportaciones minoritarias en los años sesenta (economía del bienestar, impacto de la ecología), alude al desarrollo como **“...un proceso global, económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos, sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”** (párrafo segundo del preámbulo).

Más concretamente, el artículo 1 de la Declaración establece que “1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él. 2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales”¹².

El resultado final ha sido optar por una concepción del desarrollo, entendido como derecho humano, que podemos caracterizar como:

- i) Multidimensional en sus objetivos y componentes.
- ii) Con diferentes titulares, en la medida que el desarrollo se predica de personas y colectivos. O lo que es lo mismo, sus titulares son, a la vez, los seres humanos, individual y colectivamente: individuos y pueblos, en el presente y en el futuro (derechos de las generaciones futuras).
- iii) De realización progresiva, como proceso de mejoramiento y satisfacción de necesidades que nunca se logran totalmente.

¹² Naciones Unidas. Declaración sobre el derecho al desarrollo (Resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986)

iv) Que integra y refuerza otros derechos de las personas y los pueblos.
v) Que debe realizarse a la vez en la esfera nacional e internacional, con lo que ello conlleva de derechos y deberes.

vi) Que tiene como componente crucial la participación tanto en su consecución (el “mejoramiento constante”) como en los beneficios que se logren en cada etapa o fase.

A resultas de esta nueva concepción, que justamente refleja la mencionada Declaración, se han producido cambios importantes en los últimos quince años en el marco del sistema de la ONU en la concepción del desarrollo, el objetivo final, y también, por consiguiente, de uno de sus instrumentos, la cooperación internacional para el desarrollo, a saber: a) la generalización de la exigencia de sostenibilidad o sustentabilidad del desarrollo; b) la centralidad de la dimensión humana, que ha concluido en la consideración de que el principal objetivo del desarrollo debe ser ampliar las opciones de los seres humanos, lo que ha dado en llamarse por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “Desarrollo Humano”, claramente engarzado con el enfoque de capacidades desarrollado por Amartya Sen.

La referencia al “Desarrollo Humano” debe entenderse como:

i) Una manera de aludir a la evolución de los estudios y de la práctica del desarrollo y de la cooperación para el desarrollo desde los años cuarenta.

ii) Una noción y concepto, marcado en particular por el llamado enfoque de las capacidades articulado en torno a la obra de Amartya Sen, Martha Nussbaum y otros.

iii) Una estrategia para planear el desarrollo y estructurar objetivos, cualitativos y cuantitativos, cronogramas y etapas para acercarse a las metas finales e intermedias, así como para facilitar la evaluación.

iv) Un conjunto o caja de herramientas, que incluye diversos índices e indicadores.

La combinación de estos dos importantes cambios, sostenibilidad y centralidad de la persona humana, está afectando fuertemente a los instrumentos de la cooperación para el desarrollo, habida cuenta de la centralidad que se concede en todos los aspectos de la cooperación para el desarrollo (y en todos y para todos los actores) a todo lo que potencia la dimensión humana y la sostenibilidad.

De esta manera, por un lado, el desarrollo, como proceso multidimensional, tiene dimensiones económicas, ecológicas, sociales y políticas. Por el otro, uno de los efectos de esa evolución ha sido la importancia que se otorga a potenciar la participación (“apoderamiento/empoderamiento”, refuerzo y mejora de la sociedad civil), la

governabilidad (desarrollo, mejora y reforma del Estado), la equidad, en particular en su componente de equidad de género y, por último, sustentabilidad de los proyectos y programas, entendida como factibilidad de estos a medio y largo plazo, es decir, como posibilidad de mantenerlos una vez que haya desaparecido la aportación (material y humana) procedente de los países del Norte. El resultado es obvio y claro: se acercan, nuevamente, desarrollo y resolución/ transformación de conflictos, construcción de la paz.

Para finalizar, bastará con recordar que la concepción multidimensional del desarrollo a que acabamos de aludir, fue claramente evidenciada en las cinco grandes dimensiones, macro que citó Boutros Boutros Gali en el aludido Informe de 1994¹³: 1) *la paz, base fundamental y prerrequisito del desarrollo*; 2) la economía, el crecimiento entendido como motor de progreso; 3) el medio ambiente y la protección de la ecología, fundamento de la sostenibilidad; 4) *la justicia, pilar de la vida social*; y 5) *la participación y la democracia, entendidas como requisitos y bases del buen gobierno*.

Las tres dimensiones señaladas en cursiva se relacionan claramente con los conflictos armados o simplemente con situaciones conflictivas potencialmente proclives a la violencia, lo que puede conllevar, tarde o temprano, la conversión en guerras.

En consecuencia, el concepto de desarrollo ya no es sólo aplicable a los países del Sur: es un objetivo, inalcanzado en uno u otro grado, para todas las personas y pueblos del planeta. En términos de colectivos sociales y políticos, es un derecho y deber, respecto de uno mismo y de los demás. Todo ello genera nueva “nueva” doctrina y agenda sobre el desarrollo. (Grasa, 2007. p 26)

Puesto que se trata de facilitar el debate sobre el diagnóstico, vamos a resumir tanto la evolución como el contenido de esa agenda y esa doctrina mediante cinco rasgos o características, que aluden tanto al desarrollo como a la cooperación para el desarrollo:

1. El desarrollo, y por ende la cooperación como elemento auxiliar o coadyuvante, se entienden como un objetivo multidimensional, con una agenda plural, dinámica y cambiante, con temas transversales y objetivos que van más allá de lo que tradicionalmente se había entendido por desarrollo y por cooperación para el desarrollo.

¹³ PNUD. (1994) Human Development Report. Oxford University Press

2. Se ha generalizado la convicción de que no sólo importa el objetivo, sino también la forma de lograrlo; no puede lograrse a cualquier precio, sino que exige respeto cultural, apoderamiento/empoderamiento, respeto por los derechos humanos, buen gobierno, etc.
3. Se está produciendo un nuevo reparto de papeles entre el sector privado y el público, pasada la tormenta neoliberal extrema de los años ochenta, se admite de nuevo el papel decisivo que le cabe al sector privado en la promoción del desarrollo, pero también se reconoce la crucial función que le compete al Estado en la producción de los bienes públicos, en las tareas de cobertura social, en la promoción de instituciones sólidas y eficaces y en la creación del marco normativo adecuado para promover un desarrollo sano, sostenible y socialmente equilibrado. Se reconoce hoy más que ayer los posibles costos de eficiencia derivados de un excesivo intervencionismo del Estado, pero se identifican también las insuficiencias que caracterizan al mercado en los países en desarrollo. Por otro lado, se plantea la sinergia entre unos y otros, aunque con abundantes contradicciones y temas no resueltos.
4. En suma, una agenda y una doctrina, “nuevas” y abiertas.
5. Esa nueva agenda y nueva doctrina del desarrollo tienen que hacer frente a una serie de problemas que surgen del hecho de que tanto el desarrollo como la paz se conciben actualmente como bienes públicos, parcialmente globales y parcialmente confrontados. Esos problemas, pues, de nuevo, no son ajenos a las dificultades que derivan de la convergencia de agendas y de compromisos parcialmente en colisión en el ámbito científico, programático y político.

2.3 Las teorías de la seguridad en el contexto social actual

Entendemos seguridad, en el amplio sentido del término, como la ausencia de riesgos que van desde el campo del análisis internacional, pasando por la seguridad nacional que es tarea del Estado defender, hasta su sentido más restringido refiriéndose a la seguridad del ser humano, en la salvaguarda de sus intereses fundamentales y de su propia vida.

Este concepto ha venido sufriendo transformaciones importantes a nivel teórico y práctico en tanto la intensa dinámica mundial ha requerido nuevas concepciones para adaptarse a sus necesidades.

Los cambios que plantean el fin de la Guerra Fría, la Globalización, la realidad del terrorismo post ataques a las Torres Gemelas, han esbozado una cierta perspectiva del tema de la seguridad internacional, colectiva, nacional y de la seguridad humana.

Tomando en consideración la amplitud del término para conceptualizar las nociones respecto a la seguridad, hemos escogido las principales teorías que han abordado el tema. De esta forma revisaremos los principales postulados de la escuela realista y la liberal que corresponden a lo que los estudiosos señalan como paradigmas tradicionalistas o racionalistas y la teoría crítica de la seguridad, asociada a los postulados no tradicionalistas o reflectivistas.¹⁴

2.3.1 La Escuela Realista

La Escuela Realista asume una posición conservadora ante los nuevos desafíos en seguridad. De acuerdo a este pensamiento la noción de seguridad está fundamentalmente asociada a la preparación y el empleo de la fuerza militar en defensa de la soberanía de los estados. Esta perspectiva de amplio dominio en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, permaneció como el concepto dominante en gran parte del período de Guerra Fría. En dicho escenario la seguridad y la defensa nacional fueron empleadas como sinónimos para referirse al mismo fenómeno, es decir, para enfrentar mediante la fuerza amenazas militares en el contexto de un conflicto normado jurídicamente, con expresiones sociales, culturales, estratégicas, denominado guerra.

En la actualidad, la aparición de nuevas amenazas producto del escenario mundial globalizado genera la necesidad de establecer esas nuevas amenazas como asuntos de seguridad, ampliando el campo de estudio con el aporte de diferentes disciplinas para explicar las nuevas dimensiones de la seguridad en un escenario complejo, en este

¹⁴ Esta clasificación es la que elabora Griffiths en su excelente estudio. En dicho documento se establecen subcategorías para los postulados no tradicionales, como las teorías posmodernistas, feministas, históricos y crítico. Nos quedaremos con la explicación de esta última posición teórica ya que consideramos se aproxima más a nuestro objeto de estudio.

sentido, desde el pensamiento realista, uno de sus principales autores como es Stephen Walt en su artículo “The Renaissance of Security Studies”, señala:

“El principal objeto de análisis de los estudios en seguridad es fácil de identificar...Es el fenómeno de la guerra...Sin embargo debido a que fenómenos militares también pueden amenazar a estados e individuos, algunos académicos han sugerido ampliar el concepto de seguridad para incluir temas como la pobreza, el SIDA, peligros ambientales, abuso de drogas y otros...Pero dicha proposición corre el riesgo de expandir los estudios de seguridad excesivamente; a través de esta lógica, temas como la contaminación, enfermedades, abuso infantil o recesión económica pueden ser considerados una amenaza a la seguridad...Definir el ámbito de la seguridad de esta manera podría destruir la coherencia intelectual del término y hacer más difícil el diseño de soluciones a cualquiera de estos importantes problemas”. (Walt, 1991, p. 212 – 213)

Así la Escuela Realista se muestra reacia a aceptar nuevas variables que ayuden a entender mejor el nuevo escenario de la seguridad, manteniendo un esquema propio de Guerra Fría lo que explica en parte su obsolescencia.

2.3.2 La Escuela Liberal

La concepción liberal de la seguridad plantea un enfoque más amplio del término, incluyendo otros factores intervinientes más allá de los estratégicos defendidos por la Escuela Realista.

Entre las diferencias es relevante citar que la teoría liberal destaca las bondades de la cooperación internacional, particularmente a través del multilateralismo y de la integración institucional. Se centra en el fenómeno de la interdependencia compleja, lo que conlleva a centrar también la atención en las dimensiones políticas y económicas y no sólo en las consideraciones estratégicas o de poder.

En cuanto a la dimensión económica de la seguridad que es el objeto de nuestro estudio, el pensamiento liberal en torno a la seguridad ha planteado pensar en la economía como un tema subsidiario de la seguridad.

El discurso de seguridad económica que manejan los liberales está centrado en el problema de la inequidad, incluyendo temas como el papel del Estado, la redistribución

de la riqueza y la posición desventajosa en la que se encuentran la mayoría de los países en vías de desarrollo, y la inestabilidad que trae a colación problemas como los que vienen del aumento de la integración, la dependencia económica y la liberalización económica del mundo.

En general el problema que tienen las aproximaciones liberales al concepto es el de promover un estado tal en que los actores puedan competir entre sí libremente. Eso sin duda trae inconsistencias a nivel social y dificultades en el establecimiento de márgenes económicos entre los intereses políticos.

Al mismo tiempo, el surgimiento y consolidación de un mercado global, introducen en el concepto de seguridad económica la necesidad de establecer lineamientos claros sobre las relaciones competitivas y de colaboración, ya que estas dos se interponen entre sí.

Por lo tanto, y debido a que el debate sigue en pie y trae grandes conflictos teóricos, el término Seguridad Económica que compete al complemento de seguridad en general, y que es útil para el presente estudio, tiene que estar centrado en poner la economía al servicio del hombre y en esto disminuir las vulnerabilidades que representa la presencia de la pobreza.

2.3.3 La Teoría Crítica de la Seguridad

La concepción de seguridad de esta teoría es definida esencialmente como emancipatoria, en el entendido que su finalidad es liberar a los individuos y grupos de sus principales problemas. Ven el mundo social, representado por las teorías tradicionales como un área de control y dominación como la naturaleza, y por lo tanto son indiferentes a las posibilidades de emancipación humana. Esta escuela es un producto teórico de la Escuela de Frankfurt.

De acuerdo a Ken Booth, quien es considerado el autor más relevante de la Teoría Crítica de seguridad, la seguridad es un valor instrumental, que les permite a las personas alguna oportunidad para escoger como vivir. Es un medio por el cual los individuos y colectividades pueden inventar y reinventar diferentes ideas respecto de ser una persona humana (Booth, 2005, p. 23)

De esta forma su noción es bastante más amplia para abordar temas de pobreza, educación, opresión política, etc. Como vemos, este enfoque coincide con la postura liberal de ampliar conceptualmente el ámbito de la seguridad.

Conceptualmente, su noción de ampliar la noción de seguridad, para a través de la emancipación abordar las injusticias y opresiones que restringen la libertad humana, es un intento que ubica la noción de seguridad –junto con desafiar el status quo imperante– bastante más allá de la proposición de Barry Buzan de considerar los factores políticos, económicos, sociales, militares y ambientales. Abordando incluso factores subjetivos como la percepción de injusticia u opresión. Ello queda reflejado cuando Booth señala

“el precio por la vieja forma de pensar la seguridad mundial es pagado diariamente en la muerte, enfermedad, pobreza y opresión de millones de personas” (Griffiths, 2008, p.113)

2.4 Desarrollo y Seguridad

La Guerra Fría y el mundo bipolar provocaron una separación clara entre las políticas de seguridad y las políticas de desarrollo, articulándose dos arquitecturas político-constitucionales diferentes, aunque con conexiones entre ellas, para gestionar el desarrollo socioeconómico de los estados y la paz y la seguridad de esos mismos estados y de los sistemas regionales e internacional.

Por otro lado, como ya hemos dicho, la seguridad –en cuanto a amenazas, referentes, agenda e instrumentos– se concebía de forma muy limitada, centrada en la protección de la integridad territorial, la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses nacionales de los estados, temas, a su vez, condicionados por el enfrentamiento Este-Oeste.

En el mundo de la posguerra fría, la nueva conflictividad armada puso en la agenda –fundamentalmente de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo– los conflictos violentos de naturaleza básicamente social y civil como la pobreza, las catástrofes humanitarias y las emergencias humanitarias complejas, los problemas derivados de la fragilidad o colapso de los estados, la mala gobernabilidad y escasa gobernabilidad, los factores identitarios, etc. En suma, problemas que, a diferencia de las doctrinas de seguridad convencionales, exigen enfoques más radicales, que vayan a las raíces; en

definitiva, soluciones que combinen gestión de las conductas violentas cuando se producen, resolución a medio plazo de las incompatibilidades de fondo y, al final del proceso, la transformación de la situación de conflicto para hacer altamente improbable que la incompatibilidad de fondo genere conductas violentas de los actores.

Ahí entra en la agenda la construcción de la paz (*peace-building*), **como resultado de la convergencia entre la nueva agenda de paz y seguridad y la nueva agenda de desarrollo. El planteamiento de fondo es sencillo: abordar las causas últimas, de diferente tipo, que provocan el surgimiento de la violencia en los conflictos contemporáneos, algo que debe hacerse a partir de la constatación de que paz, desarrollo y seguridad –como conceptos y como programas políticos– ponen en el centro de sus objetivos y de las políticas que se derivan las personas, los seres humanos.** El resultado ha sido la proliferación de enfoques y propuestas que se reclaman de la construcción de la paz o de la seguridad humana, una vez que, desde principios de los años noventa, el establecimiento y la construcción de la paz entraron en la agenda internacional y, sobre todo, en el discurso y en la práctica de los actores públicos y privados, como décadas antes había sugerido Karl Deutsch.

El surgimiento de propuestas políticas e iniciativas de gran calado programático, entre ellas cabe mencionar al menos las siguientes: en primer lugar, el debate generado por Boutros Boutros Gali acerca de la Agenda de Seguridad y Desarrollo y sus tres documentos básicos: I) la Agenda para la Paz de Naciones Unidas en 1992 (A/47/277-S/24111); II) su suplemento de enero de 1995 (A/50/60 - S/1995/1); y III) la Agenda para el Desarrollo (A/44/935).

En los tres documentos, el entonces secretario general de Naciones Unidas reconoce claramente la interconexión que existe entre desarrollo, seguridad y construcción de paz y propone desarrollos conceptuales que han generado miles de páginas, en que menudean las confusiones terminológicas y conceptuales (*preventive diplomacy, peace-making, peace-keeping, post-conflict peacebuilding*).

Los anteriores conceptos, desde la perspectiva del vínculo entre seguridad y desarrollo los podemos dividir claramente en dos momentos: La prevención del conflicto a través de los mecanismos de alerta temprana y la solución de los problemas que los puedan ocasionar, y las políticas post – conflicto, en la medida que se intervenga en profundidad con iniciativas de apoyo al desarrollo económico y social del país en cuestión.

En suma, lo que ha quedado es la corrección política y el reto intelectual: hacer posible que se promueva una concepción del desarrollo y de la seguridad integral, ampliando las concepciones tradicionales de desarrollo (centrado únicamente en el crecimiento económico y de seguridad (focalizado básicamente en la seguridad militar) (Grasa, 2005.p 278)

Referencias bibliográficas

Brandt, W. (1980) *North – South: Un Programa para la Supervivencia*. Cambridge, Massachussets. MIT Press.

Booth, K. (2005) *Critical Security Studies and World Politics*. London. Lynne Rienner Publishers.

Grasa, Rafael. (2007) *Seguridad Humana: Conceptos, experiencias y propuestas*. En: *Revista CIDOB D’Afers Internacionals*, Nº 76

Grasa, R. (2005) *La cooperación para el desarrollo: una agenda para poner en el centro de la política el desarrollo y la cooperación entre actores y sujetos en el foco de la implementación*. En: *Globalización, Pobreza y Desarrollo*. Echart, E; Puerto, L; Sotillo, J. (Coords). Catarata, Universidad Complutense de Madrid.

Griffiths, J. (2007) *Evolución de las nociones de seguridad y defensa en el continente americano: Análisis de los casos de los EEUU, Perú y Chile*. Tesis presentada para la obtención del grado de Doctor en Estudios Americanos. Instituto de Estudios Avanzados. Universidad de Santiago de Chile.

PNUD. (1994) *Human Development Report*. Oxford University Press

Walt, S. (1991) “The Renaissance of Security Studies” *International Studies Quarterly*. Vol 35. Nº 2

Wolfe, M. (1998) *Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?* En. *50 años del Pensamiento de la CEPAL*. Santiago de Chile.

Capítulo III

La Teoría de la Seguridad Humana

Introducción al Capítulo III

Este capítulo se centra en la explicación del concepto de Seguridad Humana, teoría nacida a mediados de los 90 en el seno del PNUD y adoptada por numerosos países. Entre ellos tres latinoamericanos: Chile como pionero, México y Costa Rica. Asimismo busca explicar los alcances de esta teoría poco conocida aun en América Latina¹⁵ que, busca otorgar condiciones de bienestar sustentables en el tiempo y actuar ante las vulnerabilidades, que nacen como vulnerabilidades asociadas a la pobreza y terminan convirtiéndose en vulnerabilidades para la seguridad social.

Nos interesa preguntarnos de qué manera el cambio de paradigma impactó en las teorías de seguridad y qué es la Seguridad Humana.

En tal sentido consideramos que desde el fin de la Guerra Fría ha habido un nuevo desarrollo de ideas y nuevos paradigmas de seguridad. Con ello la noción restringida de seguridad, asociada principalmente al uso y empleo de la fuerza militar ya no satisface los actuales desafíos de seguridad, los que hablan de factores relacionados más con el desarrollo para satisfacer las necesidades básicas de la población, verdadera fuente de los conflictos.

Intentaremos por tanto, explicar el impacto en cuanto el nuevo paradigma trae consigo un cambio en la percepción de la amenaza, ampliando el concepto de seguridad y vinculándolo directamente con las condiciones de desarrollo de los individuos que componen un determinado grupo social.

¹⁵ Los trabajos de mayor envergadura, así como los diversos encuentros académicos y políticos en Seguridad Humana en nuestro continente se han desarrollado en Chile a través de FLACSO – Chile. Es interesante constatar a este respecto que sólo tres países de la región participan en las instancias internacionales de Seguridad Humana. Esto habla del escaso conocimiento que existe aun en A. Latina sobre el tema.

Para lo anterior se trabajará con fuentes primarias y secundarias. Las primeras relacionadas con conferencias e instancias oficiales y las segundas con bibliografía especializada y actualizada respecto al tema.

El capítulo se estructura en seis apartados que desarrollan el tema desde la explicación del cambio de paradigma en seguridad producido en los últimos años, pasando por la definición de Seguridad Humana y sus ámbitos de acción, temas y organismos vinculados a su promoción.

3.1 El cambio de Paradigma en Seguridad

Desde el fin de la Guerra Fría los especialistas en temas de seguridad han planteado la necesidad de redefinir el concepto de seguridad. Desde el fin del enfrentamiento bipolar ha habido un nuevo desarrollo de ideas y nuevos paradigmas en seguridad, la globalización como principal fenómeno del escenario internacional ha afectado su conceptualización, generando la aparición de nuevos conceptos de diferentes disciplinas de las ciencias sociales que pretenden explicar el fenómeno en el nuevo escenario mundial en el cual el aporte de la economía y el desarrollo no han estado ajenas a este interesante debate.

Al respecto, Griffiths señala lo siguiente: “Las características estructurales del sistema de seguridad propio de la Guerra Fría, caracterizado por el enfrentamiento estratégico e ideológico entre las dos grandes potencias, han desaparecido del actual escenario de seguridad internacional. Con ello, la noción restringida de seguridad asociada sólo a la preparación, el uso y empleo de la fuerza militar, asociada principalmente con la seguridad nacional del Estado territorial respecto de la mantención de su soberanía, ya no satisface los actuales desafíos de la seguridad”(Griffiths, 2007.p 85)

Uno de los primeros intentos por encontrar una nueva conceptualización de la seguridad se encuentra en el reporte de Naciones Unidas denominado Norte – Sur: un programa para la supervivencia elaborado en 1980 por la llamada comisión Brandt¹⁶ en dicho

estudio se plantea la necesidad de establecer un nuevo concepto de seguridad. Entre sus principales proposiciones señala:

Una importante tarea de la política internacional constructiva tendrá que consistir en proveer un nuevo y más comprensivo entendimiento de la seguridad, el cual debiera

estar menos restringido a los aspectos puramente militares. En el contexto global la verdadera seguridad no puede ser lograda por una carrera armamentista- defensa en el sentido restringido- sino que sólo a través de proveer las condiciones básicas para las relaciones pacíficas entre las naciones y solucionando no sólo los problemas militares, sino aquellos no militares que los amenacen. La carrera armamentista, en la cual cada participante actúa en nombre de la seguridad nacional –una visión muy limitada de ésta- ha producido una situación en la cual, la potencial extinción de la humanidad es una posibilidad real...Nuestra supervivencia depende no sólo del balance militar, sino que de la cooperación global para asegurar un ambiente biológico sustentable, y sostenida prosperidad basada en un equitativo reparto de recursos. Mucha de la inseguridad del mundo está relacionada con la división entre países ricos y pobres –grave injusticia y masiva hambruna causa además inestabilidad... El mundo necesita un entendimiento más comprensivo de la seguridad, el cual debiera estar menos restringido a los aspectos puramente militares. (Brandt, 1980. p 124 – 125)

De la cita anterior, se desprende la necesidad de estudiar la ampliación de la definición de seguridad, más allá de la relación con el uso de la fuerza militar, en el contexto de la destrucción mutua asegurada presentada por el arsenal nuclear. Esta es una primera proposición, que habla además de los factores que producen inseguridad, relacionados más con el desarrollo, para satisfacer las necesidades básicas de la población. (Griffiths, 2007. p 87)

¹⁶ Comisión presidida por el ex canciller socialdemócrata alemán Willy Brandt y en la cual participaron como miembros plenos un total de 20 personas de diferentes países. De Latinoamérica destacan las siguientes personalidades: Rodrigo Botero Montoya de Colombia y el ex Presidente Eduardo Frei Montalva de Chile. El mencionado reporte se elaboró para referirse principalmente a problemas de desarrollo en la comunidad internacional, estableciéndose a modo de recomendaciones un listado de proposiciones.

De acuerdo al embajador chileno Carlos Portales “La incertidumbre que provocan en los individuos las amenazas no tradicionales, se percibe en términos de una creciente sensación de inseguridad entre éstos, los cuales comienzan a exigir a sus estados una mayor protección frente a dichos fenómenos.

Esta situación ha hecho que en los últimos años fuéramos testigos de un proceso en el que el centro de atención en materia de seguridad, paulatinamente se va desplazando

desde los estados hacia los individuos, los cuales pasan entonces a constituir un referente principal a la hora de la definición de políticas de seguridad de los estados”.¹⁷

De acuerdo a lo anterior podemos señalar que desde el fin de la Guerra Fría ha habido una ampliación del concepto de seguridad, aunque no se ha alcanzado un acuerdo respecto de una noción compartida entre quienes defienden los paradigmas tradicionalistas que mantienen una noción restringida y estática centrada en los aspectos militares, y los paradigmas no tradicionalistas que persiguen conformar un concepto de seguridad a través de una reformulación de la seguridad como una noción en evolución socialmente construida, más amplia y que aborda una serie de factores nuevos en el concepto de seguridad.

3.2 La Conferencia Especial de Seguridad, México 2003

La Conferencia Especial de Seguridad realizada en México el año 2003 se ha convertido en un hito para la conceptualización de la seguridad de acuerdo a los nuevos desafíos que plantea la realidad hemisférica en el siglo XXI.

De esta reunión emanó la Declaración de Seguridad en las Américas que define en su texto el concepto de seguridad como: “Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional” (O.E.A, 2003)

¹⁷ Palabras pronunciadas por el Director General de Política Exterior de Chile, Embajador Carlos Portales en el discurso inaugural del Seminario Internacional “Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina” Organizado por FLACSO- Chile y UNESCO los días 20-22 de agosto de 2003 en Santiago de Chile.

El nuevo elemento de esta definición se centra en el concepto de multidimensionalidad con el doble componente de amenazas tradicionales y no tradicionales.

En este sentido, en el artículo número 4 del texto se profundiza sobre esta idea “ampliada” de seguridad: “Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y

no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud, ambientales” (O.E.A ,2003)

Por otra parte, en el mismo artículo 4 se reconoce los diferentes tipos de amenaza en el Hemisferio y dentro de él en las distintas regiones y subregiones, lo que es importante al momento de establecer que el concepto de seguridad ampliado, y referido a la promoción de la Seguridad Humana como es nuestra propuesta, puede ser aplicada fundamentalmente a América Latina en el reconocimiento de su propia realidad social y vulnerabilidades que de ella se derivan.

La Declaración señala en el mismo artículo 4: “Los Estados del Hemisferio reconocen diferentes perspectivas sobre las amenazas y prioridades a su seguridad. La arquitectura de seguridad en nuestro Hemisferio deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado” (O.E.A, 2003)

Luego de establecer la multidimensionalidad del concepto y las diferentes perspectivas en la región, en la letra m del artículo mencionado se establece un listado con estas nuevas amenazas, en el segundo punto señala a la pobreza como una de las amenazas más importantes en materia de seguridad:

“La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los estados” (O.E.A, 2003)

Este punto de la Declaración establece a nuestro entender claramente el vínculo entre seguridad y desarrollo económico y social poniendo al Estado no sólo como receptor de la amenaza sino como el actor social fundamental para promover acciones que prevengan este tipo de vulnerabilidades.

3.3 Definición de Seguridad Humana

El concepto de Seguridad Humana surge impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a comienzo de la década de los 90 en momentos en que el mundo enfrenta fuertes cambios económicos, políticos y sociales. Se desploman los socialismos reales, entra en crisis el estado de bienestar y se cuestiona el modelo de desarrollo neoliberal. Por otro lado se desarrolla la revolución en las comunicaciones, se expande la democracia, consolidando la globalización.

En América Latina se asumen las políticas económicas emanadas del Consenso de Washington, con la adopción de medidas de shock como la privatización de empresas e instituciones sociales y la apertura al comercio mundial.

El fin de la Guerra Fría significó el término de la disputa este-oeste y con esto la disminución de los conflictos internacionales entre estados. Sin embargo, las amenazas para la estabilidad y la paz mundial se caracterizan por factores de conflicto al interior de países o regiones, que a su vez amenazan con expandirse a otros lugares del planeta. Lo anterior lleva a asumir un replanteamiento del concepto de seguridad internacional, ahora mucho más enfocado en la prevención de conflictos y producto de las carencias de seguridad que afectan a las personas.

“De acuerdo con el Canadian Department of Foreign Affairs, la Seguridad Humana significa *“safety for people from both violent and non violent threats*. La definición supone el derecho que tienen las personas de vivir, trabajar y participar sin temor en las estructuras sociales, políticas y económicas que afectan sus vidas.” (Kornblith, 2002. p 338)

De esta manera, el concepto de Seguridad Humana pone el énfasis en resguardar que se cumplan las condiciones necesarias para que la persona humana pueda desplegar todas sus capacidades para el desarrollo personal y colectivo que ofrece la sociedad moderna dentro de los marcos del Estado Nación. Implica además que las personas puedan desplegar estas capacidades de manera segura y libre y que pueda tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana. De acuerdo al PNUD en su informe de 1994 señala: “Se puede decir que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra

amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país”. (PNUD, 1994. p 26)

Es importante señalar además que los conceptos de Seguridad Humana y Desarrollo Humano se encuentran estrechamente vinculados. El Desarrollo Humano es un concepto más amplio referido al aumento de la gama de oportunidades de que dispone la gente. La Seguridad Humana significa que las personas pueden ejercer y mantener en

el tiempo esas opciones en forma segura y libre. En este ámbito el rol del Estado y las políticas públicas aparece como esencial.

De acuerdo a lo planteado por el PNUD en su Informe Sobre Desarrollo Humano de 1994 en el capítulo referido a las nuevas dimensiones de la seguridad humana, señala siete categorías principales (aunque la lista de inseguridades es muy amplia y probablemente aumente a diario) en las que se pueden agrupar las amenazas contra la seguridad, amenazas que por lo demás, son perceptibles en distintos países y regiones del mundo:

- Seguridad económica
- Seguridad alimentaria
- Seguridad en materia de salud
- Seguridad ambiental
- Seguridad personal
- Seguridad de la comunidad
- Seguridad política

La definición propuesta se plantea en una triple dimensión: por una parte, promover y defender la libertad individual de las personas, segundo, que se le ofrezcan las oportunidades para su desarrollo en el marco del Estado, lo que requiere procurar la estabilidad a largo plazo, y por último, que el desarrollo de la población de la forma más equitativa posible se traduzca en un mundo que reduce progresivamente las causas de conflictos.

Esa concepción se ha ido desarrollando y ha dado lugar al menos a cuatro aportaciones relevantes para lo que aquí nos ocupa.

Primero, está ejerciendo una influencia notoria en ciertos países (Noruega, Canadá y Japón, particularmente), que han utilizado los principios y valores del concepto de seguridad humana para desarrollar sus nuevas políticas exteriores, de cooperación y en parte de seguridad, apelando desde hace años (aunque con desarrollos teóricos y prácticas bien diferentes) a la “nueva agenda de seguridad humana”. Entre las nuevas acciones políticas de estos estados, la prevención de conflictos armados y la construcción de paz deviene el elemento central y estructural, con roles y tareas para actores civiles y públicos, incluyendo fuerzas armadas. Algunos de esos estados, liderados por Canadá, han creado una red muy activa, *Human Security Network*. Y

muy práctica, crecientemente práctica como muestra un análisis de las agendas de las reuniones ministeriales de la Red de Seguridad Humana de 1999 a 2005. Segundo, la creciente vinculación de seguridad, desarrollo y derechos humanos, auspiciada incluso por alguna resolución del Consejo de Seguridad (Resolución 1366 del año 2001, por ejemplo) y por un debate que ahora debemos dejar de lado.

Tercero, las propuestas de la Comisión de Seguridad Humana de Naciones Unidas, en particular su Informe final (2003), que ha optado –en parte impulsada por Japón– por una concepción muy amplia de la noción de seguridad humana (proteger el núcleo esencial de todas las vidas humanas, de manera que mejoren las libertades humanas y el grado de realización de las personas), por lo que –sostienen– corresponde a instituciones y políticas tratar de encontrar nuevas formas de proteger a los individuos y a las comunidades.

Y, cuarto, la propuesta de *Una doctrina de seguridad humana para Europa (A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities)* coordinado por Mary Kaldor y encargado por Javier Solana, 15 de septiembre de 2004. La propuesta, de mucho calado, considera que la seguridad humana alude a una situación en que los seres humanos no padezcan inseguridades básicas a causa de violaciones masivas de los derechos humanos y se articula en torno a tres ejes: a) siete principios que deben guiar las eventuales operaciones en situaciones de inseguridad notoria, principios que deben aplicarse a fines y medios; b) una fuerza de respuesta de seguridad humana, formada por 15.000 personas, de las que al menos una tercera parte deben ser civiles (policías, verificadores de derechos humanos, especialistas humanitarios y en desarrollo, administradores), fuerza que surgiría tanto de

personal civil y militar ya existente en los Estados Miembros como de un “Servicio Voluntario para la Seguridad Humana”; y c) un nuevo marco normativo legal capaz de dar cobertura y gobernar la decisión de intervenir y también las operaciones sobre el terreno. En suma, un desarrollo que podría convertirse en una propuesta política y organizativa concreta. (Grasa, 2007, p. 30)

3.4 La Red de Seguridad Humana y sus principales iniciativas

La Red de Seguridad Humana, es una iniciativa de un grupo de países que comparten una visión afín en política internacional, quienes representados por sus ministros de relaciones exteriores buscan puntos de consenso y la promoción de acciones prácticas en el área de la Seguridad Humana a través de mecanismos informales y flexibles.

Esta iniciativa surgió de un acuerdo bilateral entre Canadá y Noruega firmado en la isla de Lysøen en 1998 que busca promover un nuevo concepto en la seguridad centrado en las personas. Actualmente, la Red incluye a Australia, Canadá, Chile, Costa Rica, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Países Bajos, Noruega, Suiza, Eslovenia, Tailandia y Sudáfrica como observador.

Asimismo, se han efectuado reuniones en Bergen, Noruega (1999), en Lucerna, Suiza (2000), en Petra, Jordania (2001), en Santiago de Chile (2002), en Graz, Austria (2003), en Bamako, Mali (2004) y en Ottawa, Canadá (2005). En estos encuentros, a nivel de ministros de relaciones exteriores, se han generado acuerdos e implementado equipos ministeriales para la realización de acciones conjuntas y reuniones paralelas a las conferencias tradicionales.

La Red tiene una perspectiva interregional única, con múltiples agendas, y mantiene vínculos fuertes con la sociedad civil y el mundo académico. Los países integrantes han invitado a participar en sus sesiones de trabajo a representantes de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y académicas de todo el mundo que participan en calidad de asociados para establecer el concepto y plan de acción en Seguridad Humana, efectuando aportes en el debate y la promoción de la Seguridad Humana a través de investigaciones, artículos y encuentros con los gobiernos y organismos internacionales. Investiga políticas de seguridad enfocadas sobre los requisitos de protección y seguridad

del individuo y de la sociedad a través de la promoción de la libertad contra el temor y el hambre.

3.5 Principales temas y agendas de las reuniones de la Red

Lyøsen, Noruega 1999:

En la primera reunión se abordó el concepto de Seguridad Humana, sus alcances y las temáticas que componen su agenda. El resumen del ejecutivo titulado “Una Perspectiva sobre Seguridad Humana”, aporta un marco conceptual al término. De acuerdo al informe, Seguridad Humana significa seres humanos libres de graves amenazas a los

derechos humanos, la seguridad o la vida de las personas. Se precisa que la seguridad y el desarrollo humano son conceptos que se refuerzan mutuamente, ya que apuntan a dos objetivos interrelacionados: desterrar el temor y desterrar la necesidad.

El documento de la reunión señala la necesidad de establecer un marco de cooperación flexible, con acciones concretas para promover la seguridad humana. En este sentido, los ministros de relaciones exteriores establecieron una agenda de trabajo que incluyó los siguientes temas:

-Minas antipersonales: Prohibir su empleo y trabajar a nivel global en conjunto con la ONU para extraer las minas de territorios contaminados.

-Armas livianas: promover la acción tanto a nivel internacional, regional y nacional para controlar la multiplicación del tráfico de armas livianas lícito como ilícito. Para esto, se considera esencial fortalecer el trabajo del Panel Gubernamental de Expertos en Armas Livianas de las Naciones Unidas.

-Niños en conflictos armados: avanzar en la eliminación inmediata de esta forma de explotación infantil, fortaleciendo el trabajo de los organismos internacionales dedicados a la protección infantil como UNICEF, gobiernos involucrados y organizaciones no gubernamentales. Contribuir a la adopción de compromisos por parte de los gobiernos ante el Representante de las Naciones Unidas para Niños en Conflictos

Armados, además de la promoción y el respeto de la Convención de los Derechos del Niño.

-Otros temas: fortalecimiento y promoción del Derecho Internacional Humanitario. Ratificación del Estatuto de Roma para establecer la Corte Penal Internacional. Luchar contra la explotación de los niños, especialmente en lo referido a la explotación sexual. Seguridad del Personal Humanitario. Prevención de conflictos. Combatir el crimen organizado transnacional y aumentar los recursos para los países en desarrollo.

Lucerna, Suiza 2000:

Junto con el reconocimiento de la importancia de la acción multilateral en temas relacionados con seguridad humana, en la reunión de Suiza se destacó el rol de los actores no estatales, como las ONG's, y la importancia de trabajar en conjunto para alcanzar los objetivos de seguridad. Entre los compromisos adquiridos por los ministros

y representantes están: lograr un crecimiento sostenido del ingreso de los países e invertir crecientemente en salud y educación, promover el respeto de los derechos humanos, impulsar consensos a nivel global en torno a la seguridad humana, profundizando los contacto tanto al interior de la Red, como con otros estados y actores no estatales.

Temas

-Armas pequeñas y livianas: ante la alarmante proliferación en la tenencia civil de armas pequeñas y livianas, los representantes de los gobiernos volvieron a efectuar un llamado para adoptar todas las medidas tendientes a prevenir el tráfico y la acumulación, controlando el mercado y el adecuado registro de los armamentos, así como fortalecer la cooperación y traspaso de información entre gobiernos, autoridades policiales y judiciales.

-Rol de las empresas: se incorpora el concepto de "Corporate Citinzenship", es decir, la forma en como las empresas pueden colaborar en la promoción de la seguridad de las personas.

-Educación: los ministros acordaron buscar la implementación de la enseñanza en derechos humanos en las escuelas como forma de promover la Seguridad Humana.

Además, el resumen de la conferencia vuelve a tratar temas de la reunión anterior como la situación de los niños en conflictos armados, la Corte Penal Internacional, la eliminación de las minas antipersonales.

Petra, Jordania 2001:

En esta reunión se analizaron temas relacionados al desarrollo y la seguridad humana, la solución de conflictos, la necesidad de fortalecer las misiones de paz de la ONU y la inseguridad de los niños debido a situaciones de violencia a las que se ven expuestos. Además de la participación de los ministros y representantes de los gobiernos y de organizaciones internacionales se sumaron, concordante con lo acordado en las anteriores reuniones, expertos de la sociedad civil.

Puntos tratados

-Seguridad Humana y Desarrollo: se vinculó la marginación de amplios grupos de la sociedad con la Seguridad Humana, estableciéndose como una de las principales

razones de conflicto al interior de los países y un factor permanente de inseguridad nacional e internacional, especialmente referido esto último a las consecuencias de las inmigraciones.

-Índice de Seguridad Humana: Se señaló la importancia de contar con un índice de Seguridad Humana similar a los utilizados para el caso de medir los niveles de Desarrollo Humano. Se propuso el trabajo de organismos competentes para la elaboración de dicho índice.

-Operaciones de paz y seguridad humana: Se propuso promover acciones tempranas que resulten eficaces para la prevención de conflictos así como fortalecer las operaciones de paz llevadas a delante por Naciones Unidas.

-Niños y seguridad humana: Incorpora, además de los puntos referidos a la protección de la infancia de las anteriores reuniones, la incorporación de otras variables como necesidades psicológicas, fortalecimiento de las relaciones con la comunidad y oportunidades para el desarrollo personal.

-Otros temas: se le otorgó relevancia a la extensión de la pandemia del SIDA/VIH, enfermedad que ha crecido exponencialmente en Asia y África. En este sentido, se hizo hincapié en mejorar los planes de prevención y el acceso a los medicamentos

adecuados. Por otro lado, se estableció también la importancia de abordar indicadores de género, especialmente respecto de la violencia contra las mujeres. Asimismo se volvió a señalar la importancia de la educación en derechos humanos.

Santiago, Chile 2002:

El encuentro de Santiago estuvo marcado por los efectos de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, estableciéndose el nuevo escenario de inseguridad internacional generado por esos hechos. En este sentido, la Red se comprometió a apoyar los esfuerzos internacionales para erradicar el terrorismo mediante una mejor comprensión de las fuentes de la inseguridad internacional.

La agenda:

La dimensión de la seguridad humana en las políticas públicas de seguridad: el resumen de la presidencia establece que la seguridad pública depende de una serie de factores como delito, corrupción, terrorismo, etc. Teniendo en cuenta lo anterior, se recomendó:

apoyar la modernización de las policías. Promover la comunicación entre los miembros de la Red, adoptar medidas alternativas respecto del tema de las drogas, analizar el sistema penitenciario a largo plazo así como la función de los medios de comunicación en la promoción de la seguridad humana.

-Educación en Derechos Humanos y Derecho Internacional: en este sentido se estableció la importancia de generar un sistema nacional de enseñanza en Derechos Humanos respaldando su investigación y divulgación así como su adopción en los programas de formación policial y militar considerando los contenidos desde un punto de vista transversal y holístico que incluya diversas disciplinas.

-Índice de Seguridad Humana: para la generación de un indicador de seguridad, se acordó promover la investigación así como la adopción de metodologías a través del desarrollo y mantención de bases de datos confiables sobre las causas de la inseguridad.

Graz, Austria 2003:

La reunión se concentró en dos temas fundamentales: la educación a los derechos humanos y niños afectados por los conflictos armados, buscando formular en cada área un documento mayor de política y una herramienta apropiada de capacitación y

aprendizaje para asistir la implementación práctica de los dos conceptos de política con el objetivo de añadir valor a la capacidad de respuesta del sistema internacional en estas dos áreas.

Consideraciones de la reunión

Fortalecer el impacto de la Red haciendo declaraciones comunes en foros internacionales relevantes, como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Comisión sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas y otras organizaciones regionales relevantes a fin de presentar una perspectiva de Seguridad Humana al sistema internacional, a los medios y a la opinión pública.

Asimismo, fortalecer la acción multilateral en defensa de los derechos humanos. En este marco, se presentó por parte de la presidencia austriaca el manual “Entender los Derechos Humanos”. Los Miembros subrayaron que la Declaración de Graz sobre Educación a los Derechos Humanos y la Estrategia de Apoyo para los Niños Afectados

por el Conflicto Armado constituyeron el marco rector de política para la Red en estas dos áreas importantes de actividad.

En otros temas, la Red tomó nota de la preocupación que las drogas narcóticas y los crímenes organizados. Asimismo enfatizó la importancia de la lucha contra el virus del HIV/SIDA.

Bamako, Mali 2004:

La reunión se desarrolló en un contexto internacional marcado por el deterioro de la seguridad y de las condiciones de vida de las personas producto del efecto de varios factores: conflictos armados, proliferación de armas livianas, violaciones a los derechos humanos y a la legislación humanitaria internacional, terrorismo, pandemias, armas de destrucción masiva y persistencia de la pobreza.

De acuerdo a esta situación, los ministros delinearon la urgencia de desarrollar estrategias de desarrollo internacional que aseguren la seguridad de las personas.

Aspectos abordados

Consolidar el trabajo en el área de la educación e derechos humanos, concretar acciones en áreas prioritarias como el control del tráfico de armas livianas, seguridad para los representantes de misiones de paz y seguridad alimentaria

Se hizo especial hincapié en la necesidad de trabajar en la promoción de la seguridad humana en África enfatizando en la superación del miedo a la libertad.

Ottawa, Canadá 2005:

La discusión estuvo focalizada en los elementos contenidos en el reporte de marzo de 2005. Tópicos como la relación entre Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos, la propuesta de generar una Comisión de Construcción de la Paz y un Consejo de Derechos Humanos, responsable de proteger el tráfico y la utilización de armas pequeñas y livianas, minas antipersonales, la protección de los civiles, mujeres, paz y seguridad, la expansión del VIH/SIDA, como todas las consideraciones que se efectúen a este respecto.

Un tema fundamental tratado en esta ocasión tiene relación con el rol que pueden desempeñar los representantes de la sociedad civil para incrementar la cooperación en la actividad de la Red de Seguridad Humana. La sociedad civil tiene particular importancia en temas como los niños afectados por conflictos armados, derechos humanos, prevención de conflictos y la relación entre desarrollo y seguridad¹⁸.

Tailandia, 2006

La reunión de Bangkok estuvo centrada en la crisis mundial de la seguridad alimentaria, acordándose mecanismos para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional, considerando que es esencial que exista un compromiso colectivo de proteger a las personas de los riesgos de deterioro de manera duradera y empoderadora. A ese respecto, la comunidad internacional y los gobiernos deben no solo seguir ocupándose de las causas básicas de la inseguridad alimentaria, ya se deban a factores internos o externos, o a condiciones endémicas o cíclicas, sino también apoyando la resiliencia de las comunidades mediante respuestas centradas en las personas que

¹⁸ Esta sección se basa en los chair's summary (en línea). Disponibles en <http://www.humansecuritynetwork.org>

fomenten las prácticas agrícolas sostenibles, promuevan las oportunidades de ingreso, mejoren el acceso a los mercados y las redes de distribución de alimentos, y fortalezcan los sistemas de alerta temprana y de protección social.

Por otro lado se abordó el tema de la protección sanitaria. La mala salud, ya sea por pandemias mundiales o por la insuficiencia de los sistemas de salud o por otras causas, constituye una amenaza grave para las personas en todas partes. Hoy en día es cada vez más claro que la salud de una comunidad tiene importantes consecuencias en la de otras y, en algunos casos, la salud de un país en la de otros, por lo que se considera urgente priorizar las políticas de protección sanitaria ampliando su cobertura y calidad.

Es importante destacar que Tailandia fue el primer país que estableció un ministerio dedicado a la seguridad humana. Entre sus numerosas actividades, el Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad Humana procura promover el derecho a una vida libre de miseria y con dignidad desde una perspectiva centrada en las personas, utilizando y promoviendo activamente una colaboración multisectorial fortalecida entre las organizaciones nacionales dedicadas a la promoción de la Seguridad Humana.

Eslovenia, 2007

La Novena Reunión Ministerial de la Red de Seguridad Humana se llevó a cabo los días 17 y 18 de mayo en Ljubljana, Eslovenia, y además de ratificar los compromisos con la paz, el desarrollo y la vigencia de los derechos humanos, se acordó promover el fortalecimiento de la cooperación entre la Red de Seguridad Humana y las Naciones Unidas en el ámbito de la protección y promoción de los derechos humanos.

Atenas, Grecia, 2008

La reunión de Atenas se centró en los efectos del cambio climático, a este respecto Naciones Unidas señala “en 2008, los desastres naturales causaron la muerte de más de 230.000 personas y afectaron a las vidas de más de 211 millones. Según confirman numerosos informes y se señala diariamente en la radio, la prensa y los medios visuales, se prevé que los fenómenos meteorológicos extremos compliquen y exacerben la vulnerabilidad actual con perturbaciones de las cosechas, reducción de la seguridad alimentaria y competencia por recursos naturales cada vez más escasos.

La combinación de esa vulnerabilidad con la reciente contracción de la actividad económica mundial está imponiendo mayores tensiones a sistemas económicos y sociales ya débiles, especialmente en los países en desarrollo” (ONU, 2010. p 4)

De acuerdo a lo anterior se agrega que los desastres generan mayor desnutrición entre mujeres, muy peligroso durante embarazo y lactancia por lo que son consideradas un grupo prioritario.

También se señaló como un problema emergente la migración ambiental, que puede ser una respuesta ante al cambio climático, pero que se combina con otros factores que empujan a emigrar (pobreza, desempleo) que también competen a la Seguridad Humana. Agregando que los desplazamientos masivos de personas pudieran aumentar los conflictos en países receptores

Irlanda, 2009

En la reunión celebrada en Irlanda se planteó que las pandemias y catástrofes naturales constituyen una amenaza a la Seguridad Humana, muchas veces con un claro vínculo con amenazas a la seguridad en sentido más clásico por cuanto generan conflictos o grandes desplazamientos de población.

De la misma forma en que el tema fue abordado en las reuniones que hemos revisado, el cambio climático y la seguridad energética son considerados igualmente problemas que impactan o pueden hacerlo en la seguridad en sentido amplio, pero también por cuanto pueden favorecer o catalizar conflictos armados en zonas inestables. La Declaración apuesta por un mercado energético más interconectado, con diversificación de suministro y de rutas de abastecimiento, fomentando acciones al respecto en Asia Central, en el Cáucaso, en África, en los territorios de la Asociación Occidental y en los de la Unión por el Mediterráneo, al tiempo que se fomentan las energías renovables.

Costa Rica, 2010

Los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la Red, se reunieron en la misión permanente de Costa Rica en Nueva York, donde se renovó el

compromiso político con la red y evaluaron los logros conseguidos y el progreso realizado en sus once años de existencia.

Igualmente se reflexionó sobre las perspectivas futuras para el grupo. Costa Rica ostenta actualmente la Presidencia de este grupo de países afines de carácter transregional.

Los miembros de la Red de Seguridad Humana coincidieron en que la red continúa siendo una fuerza vital para enfrentar los problemas actuales relacionados con la Seguridad Humana. Todos los miembros, aunque pertenecientes a diferentes regiones y con distintos niveles de desarrollo, mostraron su unidad en el compromiso con la seguridad humana y su fuerte convicción en el valor añadido que representa este concepto.

La descripción de los principales temas tratados y las agendas de las reuniones de la Red de Seguridad Humana se han enfocado, como lo vimos en temas vinculados a la protección de la vida, las amenazas a la libertad de las personas, el tráfico de armas, la utilización de niños en conflictos armados, la educación para los derechos humanos y el cambio climático.

Lo anterior manifiesta claramente en las primeras reuniones la influencia de la perspectiva canadiense de Seguridad Humana que hemos denominado de “libertad frente al temor”, otorgándole una importancia secundaria, aunque importante a la dimensión sobre el desarrollo, sobre la cobertura de las necesidades de las personas. Sin embargo, podemos señalar que desde la reunión realizada en Petra, Jordania celebrada el año 2001 hasta la última reunión organizada por Costa Rica se ha ido produciendo una ampliación en los temas que afectan a las personas, los casos de la crisis económica y el cambio climático son ejemplos claros.

Moufida Goucha, Directora del área de Filosofía y Ciencias Humanas de UNESCO señaló a este respecto en 2003 “A juicio de la UNESCO, la noción de seguridad humana es un elemento clave para lograr que se forme esa plataforma común en términos de acción, poniendo al centro los intereses de las poblaciones, en particular los de los segmentos más vulnerables.

Ello implica, ni que decir tiene, un cambio de orientación ética, en la medida en que deben reforzarse las acciones dirigidas a evitar una agravación de la situación de las

poblaciones más vulnerables. Poblaciones que no logran gozar a menudo de los derechos más mínimos y que se encuentran excluidos de los beneficios de las políticas de desarrollo. El hecho de que uno de los objetivos de desarrollo del milenio, proclamados en el año 2000 para la Asamblea general de las Naciones Unidas, de disminuir de una mitad el número de las personas que viven en extrema pobreza de aquí al 2015, es uno de los índices más importantes del cambio de orientación ética en curso”.¹⁹

Claramente la agenda de los temas tratados por la Red cambian a partir de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, dirigiéndose hacia el fenómeno del terrorismo. No obstante en la reunión de Bamako, Mali de 2004 se retoma la idea de seguridad vinculado al desarrollo teniendo como centro el tema de la pobreza y los mecanismos de cooperación internacional para el desarrollo.

Las iniciativas de la Red han sido importantes puesto que han dinamizado la agenda de la seguridad humana, vinculando a los estados, las organizaciones internacionales, académicas y de pensamiento y la sociedad civil, instalando este tema en la agenda internacional y promoviendo iniciativas concretas.

No obstante la presencia de Chile como único país iberoamericano miembro de la Red, constatamos la carencia de una perspectiva latinoamericana de la Seguridad Humana. Una de las explicaciones recurrentes a este respecto la entrega Rafael Grasa, cuando señala que “Respecto del mundo del Sur, el tema está generando no poca polémica. Pongamos el ejemplo de América Latina. Allá, el tema ha sido acogido con cierta esquizofrenia: algunos autores y centros lo han acogido sin problemas, mientras que otros, teniendo aún bien presente el impacto disruptor de las concepciones de seguridad estadounidense en las políticas latinoamericanas y en particular en el papel represor de las fuerzas armadas latinoamericanas, han optado por la prudencia, por defender una concepción relativamente restringida de la seguridad que no legitime papeles y funciones de los ejércitos alejadas de garantizar la seguridad externa” (Grasa. 2007, p. 31)

¹⁹ Extracto del discurso de apertura del Seminario Internacional “ Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina y el Caribe” organizado por FLACSO- Chile y UNESCO, realizado en Santiago de Chile entre los días 20 al 23 de agosto de 2003

Consideramos que el planteamiento anterior aunque aceptado como una realidad histórica no puede ser argumento para que este nuevo paradigma de seguridad *humana* no sea abordado con seriedad en los países de la región, los que ya hace décadas dejaron los autoritarismos vinculados a la Doctrina de Seguridad Nacional, para avanzar en democracias que en la mayoría de los países se encuentran consolidadas y cuya principal preocupación está y *debe estar* centrada en las estrategias de desarrollo basadas en políticas de protección social que otorguen a su vez seguridad y paz a los países.

Es importante en este sentido el compromiso creciente de algunos países y organizaciones como FLACSO que han trabajado el tema de la seguridad humana, aunque la influencia de los enfoques predominantes (Canadá – Japón) sigue siendo importante.

3.6 El Grupo de Amigos de la Seguridad Humana

En octubre de 2006, como seguimiento de la Cumbre Mundial 2005, se celebró en Nueva York la primera reunión del grupo denominado Amigos de la Seguridad Humana Auspiciado por los gobiernos de México y Japón. Ese grupo, que se estableció como un foro de participación abierta e informal para promover una mayor comprensión del concepto de Seguridad Humana y su aplicación mediante actividades de colaboración entre los estados miembros, se ha reunido siete veces y su contribución al examen del concepto de Seguridad Humana aplicado a temas propios del desarrollo ha sido decisiva.

3.7 Organizaciones internacionales vinculadas a la seguridad humana

Producto de la envergadura del desafío de promover y lograr mayores estándares de Seguridad Humana a nivel global, diversos organismos internacionales encabezados por

Naciones Unidas así como iniciativas conjuntas de varios estados han asumido el estudio y difusión del concepto de Seguridad Humana. La variedad y transversalidad de los problemas hacen necesaria la incorporación de organizaciones internacionales, estatales y no estatales.

En tal sentido Desde 1999, se han emprendido proyectos sobre la seguridad humana con apoyo de, entre otros, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, la Oficina del Asesor Especial para África, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud

(OMS), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana y la Subdivisión de Estudios y Formulación de Políticas de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. (ONU, 2010. p 3)

La amplitud y diversidad de organismos involucrados hablan de la relevancia y multidimensionalidad del tema, sin embargo en el siguiente apartado mencionamos los organismos dedicados exclusivamente al tema de la Seguridad Humana.

3.7.1 La Comisión de Seguridad Humana

La Comisión de Seguridad Humana se creó en enero de 2001 en respuesta a un llamado del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan en el contexto de la Cumbre del Milenio y con el apoyo del gobierno de Japón. Esta iniciativa se propuso: promover el entendimiento público de la Seguridad Humana, introducir el concepto en la elaboración de políticas públicas, proponer un programa de acción para enfrentar las amenazas. Asimismo, la Comisión en su informe Human Security Now de mayo de

2003 considera que la seguridad humana significa “proteger las libertades vitales en dirección a aumentar los derechos de las personas así como la realización de las personas.” (Commission on Human Security, 2003, p.4)

Además, el informe destaca la importancia del respeto a los principios democráticos y la participación de la ciudadanía para el desarrollo y el logro de la Seguridad Humana.

3.7.2 La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados

La creación de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados responde a la necesidad, planteada por el propio Kofi Annan, de que la comunidad internacional alcance un consenso en torno a la cuestión de la intervención humanitaria. En 2001 se presentó el informe la Responsabilidad de Proteger, que analiza la función del Estado como protector de los derechos de las personas y de la comunidad internacional en caso de que un Estado sea incapaz de cumplir esta función. En este sentido, el informe destaca el rol del derecho internacional y que cuando “el Estado no proteja a sus ciudadanos, la responsabilidad de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención” (Fuentes y Rojas, 2005, p. 33)

3.7.3 UNESCO

A nivel de acción internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO) atribuye una importancia clave a la promoción de la seguridad humana en el marco de su Estrategia a Plazo Medio para 2002-2007, según su mandato en las esferas de la educación, las ciencias, la cultura, la comunicación y la información. Desde finales de los años noventa, y en particular desde la Primera Reunión Internacional de los Directores de las Instituciones de Investigación y de Formación sobre la Paz (París, noviembre de 2000), la UNESCO ha emprendido, a través de consultas regionales, la elaboración de una serie de marcos éticos, normativos y educacionales para promover la seguridad humana y la prevención de conflictos, en cooperación con los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y los centros académicos locales. A juicio de la UNESCO, la noción de seguridad humana es un elemento clave para lograr que se forme una plataforma común en términos de acción, que permita sensibilizar al conjunto de los actores concernidos por las amenazas más críticas y que ponga al centro los intereses de las poblaciones, en particular los de los segmentos más vulnerables.

Referencias Bibliográficas

Acharya, A. (2001) “Human Security: East versus East?”. *Working Paper*. No. 17
Singapur: Institute of Defence and Strategic Studies .

Anatanassova-Cornelius, E. (2006) “Defining and Implementing Human Security: The Case of Japan”. En: DEBIEL, Tobias y WERTHES, Sacha (eds.) *Human Security on Foreign Policy Agendas. Changes, Concepts and Cases*. Duisburg: Institute for Development and Peace/INEF, 2006. INEF Report 80/2006. P. 39-51.

De Arenal, C (1993) *Hacia un Nuevo Orfen Internacional y Europeo: estudios en homenaje al profesor Manuel Diez de Velasco*. por Abellán Honrubia, Manuel Pérez Gonzáles, Madrid, Tecnos. 1993.

Fuentes, C y Rojas, F. (2005) *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*, UNESCO.

García, C. (2007) “Seguridad Humana y Política Exterior Japonesa: Contexto, Concepto y Aplicación . En: *Revista CIDOB D’Affairs Internacionals* N° 76

Gilson, J y Purvis, P.(2003) “Japan’s pursuit of human security: humanitarian agenda or political pragmatism?”. *Japan Forum* 15 (2) (2003).

ONU. *Human Security Now*. (2003) Commission on Human Security. New York.

Kaldor. M (1999)“New and old wars: Organized violence in a global era.” Polity Press. Cambridge.

Kornblith, M (2002). *Seguridad Humana: redefinición y retos para América Latina y el Caribe*. En: ROJAS, Francisco y GOUCHA, Moufida, eds, *Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*. Santiago, UNESCO-FLACSO Chile.

Kuroda, K. (2003) “Japan-based non-governmental organizations in pursuit of human security”. *Japan Forum* 15 (2)

OEA. (2003) *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. México.

ONU. *Informe de la Asamblea General. Seguimiento de los Resultados de la Cumbre del Milenio*. A /64/ 701. Marzo de 2010

PNUD. (1994) *Informe sobre desarrollo humano*. México, Fondo de Cultura Económica.

Red de Seguridad Humana (en línea) Human Security Network. 2005. Disponible en: <http://www.humansecuritynetwork.org>

*Desarrollo y Seguridad en América Latina: el caso de la Red de Protección Social de la
Presidenta Michelle Bachelet en Chile (2006 – 2010)*
Felipe Venegas San Martín

Seminario Internacional “Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para
la Seguridad Humana en América Latina y el Caribe. FLACSO Chile, UNESCO. 2003

Stiglitz, J (2006), “Cómo hacer que funcione la globalización.” Madrid Ed. Taurus.

Capítulo IV

Los principales desafíos en seguridad humana en Latinoamérica

Introducción al capítulo

En este capítulo se presenta un panorama de la realidad latinoamericana identificando los principales problemas actuales como las tendencias que se observan a futuro así como las iniciativas multilaterales existentes.

Nos preguntamos cuáles son las amenazas que enfrenta la Seguridad Humana en América Latina, y señalamos que las nuevas amenazas para la seguridad en el caso latinoamericano radican en problemas ampliamente compartidos por los países de la región: pobreza, desigualdad, baja calidad de la democracia, desigualdad económico – social, criminalidad, problemas ambientales e incluso culturales. Para esto recurrimos a informes y cifras de organismos internacionales que nos ayuden a sustentar nuestras afirmaciones.

Nos proponemos entonces identificar y explicar cada uno de los problemas más acuciantes para el desarrollo y la seguridad en América Latina, partiendo desde el contexto regional actual, la identificación de las vulnerabilidades y recomendaciones de política para los actores sociales vinculados a la materia.

4.1 Contexto

Latinoamérica presenta en el siglo XXI numerosos problemas que se han arrastrado por largo tiempo pero también un panorama auspicioso para abordar los desafíos en seguridad de manera conjunta. Efectivamente, la Región presenta un sinnúmero de dificultades caracterizadas por el conflicto intraestatal, pero que aparecen como problemas comunes en todos los países de la Región. Junto a esto, los países no han sido incapaces de generar procesos de trabajo conjunto en el marco de las instancias existentes, por ejemplo la Organización de Estados Americanos para abordar desde una perspectiva multilateral los problemas. Lo anterior se refleja en la incapacidad de estas instancias para adelantarse a las crisis que han estallado en distintos países, y que tienen como denominador común la debilidad de los sistemas democráticos que han producido

importantes crisis de gobernabilidad con la consecuente repercusión económico – social tanto para los países como para la Región en su conjunto.

Por otro lado, en el ámbito de la seguridad internacional, América Latina puede dar un salto cualitativo, como lo evidencian distintas tendencias actuales:

-Cierre de un importante ciclo de conflictos fronterizos, en especial de los países mayores: es importante señalar la importancia de conseguir la validación de los mecanismos de resolución pacífica de los conflictos, así como fomentar el respeto por los tratados internacionales y el derecho internacional.

-Aumento de la cooperación e integración regional y subregional: el proceso de integración debe consolidar las estructuras existentes y promover las iniciativas de integración de carácter cultural.

-Región periférica: el carácter periférico de nuestra Región en temas estratégicos puede tener un significado negativo o puede transformarse es una ventaja dependiendo de cómo se aproveche esta situación. Sin las políticas adecuadas, nuestra ubicación periférica puede transformarse en marginalidad en un sistema mundial interconectado. Por otra parte, puede significar una ventaja en cuanto el no estar cerca de regiones en conflicto aumenta las posibilidades de desarrollar programas de integración y desarrollo.

-Región desnuclearizada: el conflicto EEUU – Irán y Corea del Norte es el mejor indicativo de que el temor nuclear es una amenaza siempre presente. En este sentido, la inexistencia de armamento de destrucción masiva elimina la inseguridad y la desconfianza a nivel regional.

-Incremento de la diplomacia de cumbres: aunque lentamente, se está retomando el diálogo bilateral y multilateral, así como la diplomacia informal o de Segundo Carril, iniciativas que deben ser fomentadas.

Sin embargo la realidad en términos de agenda en Seguridad Humana en América Latina hace necesaria una definición de prioridades, en tal sentido, uno de los diagnósticos señalados en el Seminario Internacional “Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana para América Latina y el Caribe” señala “ No existen consensos en términos de cuáles son las prioridades de los países latinoamericanos en cuando la agenda de la seguridad humana, lo que traduce en

una débil generación de políticas de acción en torno a este concepto.” (FLACSO-CHILE, 2003. p. 9)

Lo anterior abre la posibilidad para afrontar los temas de seguridad que afectan a la Región en una perspectiva de conjunto, por cuanto es claro que a mayor seguridad y entendimiento internacional, mayor focalización en la gobernabilidad democrática y en la Seguridad Humana. Esta perspectiva posibilita la generación de una política conjunta de seguridad en Latinoamérica poniendo como tema fundamental la adopción de la seguridad humana como una perspectiva amplia en la que es imprescindible trabajar en conjunto estableciendo como prioridad enfrentar la realidad de la pobreza y desigualdad, principales generadores de la violencia en América Latina.

A continuación presentamos un listado de vulnerabilidades que a la vez establecen una propuesta de prioridades para la región.

4.2 Principales amenazas a la Seguridad Humana en el contexto de los países latinoamericanos²⁰

Los principales problemas de seguridad existentes en la región latinoamericana se pueden agrupar en las siguientes:

-Vulnerabilidades económico – sociales: aquí se agrupan el crecimiento económico, el desempleo, la pobreza y la desigualdad, la protección de la salud y la brecha tecnológica. En definitiva bajos niveles de Desarrollo Económico.

Debilidades político – institucionales: recurrencia de las crisis, corrupción y crisis de representación.

- *Seguridad interna:* violencia social, delincuencia y crisis ambiental.
- *Integración social:* reconocimiento y representatividad de los pueblos indígenas.
- *Seguridad internacional (tradicional):* conflictos limítrofes pendientes, narcotráfico, terrorismo.

²⁰ Los datos de esta sección están basados en documentos oficiales de CEPAL, especialmente el Panorama Social de América Latina de 2005, así como cifras de FAO, OIT y el PNUD.

4.2.1 Económico - sociales

Producto de la nueva situación internacional caracterizada por el derrumbe de los socialismos reales, la expansión de la democracia y la validación de la economía de libre mercado, se pusieron en marcha, entre las décadas de los 80 y 90 programas de ajuste económico a largo plazo en América Latina.

“Se trataba de esquemas que buscaban replantear la centralidad del Estado en el modelo de desarrollo económico, incentivando como contrapartida una mayor prominencia del sector privado en la dinamización de las economías de la región y en la inserción de las economías latinoamericanas en los mercados internacionales a partir del fomento a la competitividad de los productos de la Región”.(Kornblith.2002. p, 349)

La nueva orientación económica, fuertemente centrada en el esfuerzo individual y en la competencia contrasta con el acento estatista con el que se concebía anteriormente el quehacer económico de la Región. A la vez, estos programas obviaron aspectos importantes relativos a las personas y sus necesidades. En el ámbito de la política social, estas iniciativas se preocuparon de atender a los déficits y problemas generados por los propios programas de ajuste, por lo que actualmente se necesita centrar el énfasis en la persona humana y sus necesidades de seguridad.

Crecimiento económico

En cuanto al crecimiento económico, la Región en los últimos años ha sido inestable. Si bien a comienzos de la década del noventa se experimentaron momentos de gran dinamismo, las crisis, y la forma en que los gobiernos las encararon afectaron el crecimiento de las economías de la Región.

De acuerdo a CEPAL América Latina y el Caribe consolidó en 2010 la recuperación iniciada en la segunda mitad de 2009 y crecerá este año 5,2%, lo que implica un aumento de 3,7% en el PIB por habitante.²¹

Por ejemplo en 1994 la crisis mexicana produjo una caída del PIB en 4 puntos. Por su parte, la crisis asiática en 1997 tuvo efectos similares en el retroceso del crecimiento en todas las economías del hemisferio. En tanto que en 2009, los países de América Latina y el Caribe acusaron los embates de la crisis financiera global en sus niveles de actividad, por lo que la región experimentó un retroceso de un 1,9% del PIB.

²¹ CEPAL. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009 - 2010

La vulnerabilidad se expresa en las escasas herramientas de que disponen los gobiernos para hacer frente a la crisis y las repercusiones directas que tienen los menores niveles de crecimiento en el gasto social. Por esto, como una política de seguridad, es necesario implementar mecanismos de alerta temprana que permitan a los gobiernos estar preparados para enfrentar los efectos de las crisis económicas.

Desempleo

Uno de los efectos más inmediatos y negativos para la seguridad humana producto de las crisis económicas en la región es el alza del desempleo, constituyéndose en la actualidad en una de las principales fuentes de inseguridad en la región.

Las economías de América Latina alcanzaron un crecimiento en 2008 del Producto Interno Bruto (PIB) del 4.1%, lo que provocó un efecto adverso sobre los mercados de trabajo y el impacto más visible fue un incremento del desempleo desde un promedio regional de 7.5% en 2008 al 8.4% en el 2009, lo que significa que alrededor de 2 millones de nuevos desempleados se sumaron a las filas del desempleo en la región.

(Fuente: OIT)

Al mismo tiempo prosigue el preocupante proceso de informalización del empleo y precarización laboral en la región, la destrucción de empleos entre el segundo trimestre de 2009 respecto de igual período en 2008, se reflejó en un aumento de la cesantía (trabajadores que perdieron sus empleos) cercano a un millón de personas adicionales. Este incremento explica la expansión de la ocupación en el sector informal (3.1% en el segundo trimestre de 2009 respecto a igual período de 2008), que corresponde a unidades de producción o negocios no constituidos en sociedad (o no registrados), que operan generalmente en pequeña escala, a cargo de trabajadores independientes o microempresarios en actividades de baja productividad e ingresos y al margen de la protección social, lo que se traduce en un gran déficit de trabajo decente.(OIT, 2009)

La dependencia de las economías respecto de las crisis internacionales con su consecuente descenso de la producción y la inversión externa que provoca la crisis del desempleo, se ve aparejada por el aumento de los trabajadores por cuenta propia, empleos informales que muchas veces no se encuentran incorporados a las estadísticas y que generalmente no cuentan con protección social. Además, el aumento del desempleo

ha ido aparejado con mayores índices de delincuencia social y consumo de sustancias ilícitas particularmente entre los jóvenes.

Adicionalmente el desempleo es una de las principales causas de los procesos migratorios masivos hacia el mundo desarrollado, o dentro de una misma región, a países que presentan una situación económica más estable.

Ante esta grave situación es urgente aumentar los recursos en educación y programas sociales de ayuda al emprendimiento, así como una mayor fiscalización y concientización por parte del sector privado para que el desempleo no sea utilizado como una amenaza para reducir o directamente no cumplir con las obligaciones para con los trabajadores.

A nivel internacional, urge incrementar el desarrollo por medio de un comercio justo y generar acuerdos que permitan el desarrollo a largo plazo de las economías de la región.

Pobreza

"La pobreza puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación

continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales"²² .

En términos cuantitativos, para la medición de la pobreza y la indigencia utilizan el método de Ingresos o Indirecto, de amplia aplicación a nivel internacional lo que permite la construcción de indicadores comparables a través del tiempo.

Para medir la pobreza e indigencia se requiere establecer un límite entre quiénes son pobres o indigentes y quiénes no lo son. El método de ingresos define estos límites, llamados "**línea de pobreza**" o "**línea de indigencia**", en términos absolutos: un mínimo de satisfacción de necesidades básicas, en el caso de la pobreza, o alimentarias, en el caso de la indigencia.

En tanto este método considera el ingreso como indicador de la capacidad de satisfacción de las necesidades básicas, estos mínimos se establecen en términos de un cierto nivel de ingreso. Así, se considera en situación de pobreza a aquellos hogares

²² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2001

cuyos ingresos son inferiores al mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros, y en situación de indigencia a aquellos hogares cuyos ingresos son inferiores al mínimo establecido para satisfacer las necesidades alimentarias de sus miembros.

Para operacionalizar el valor de estos mínimos, línea de pobreza y línea de indigencia, se estima el costo de una canasta de satisfactores de necesidades básicas y alimentarias, respectivamente, por persona. Para ello, se construye una canasta básica de alimentos por persona cuyo contenido calórico y proteico permita satisfacer un nivel mínimo de requerimientos nutricionales y que refleje los hábitos de consumo prevalecientes, cuyo costo constituye la línea de indigencia.

Como una aproximación al costo de la canasta de satisfactores de necesidades básicas, o línea de pobreza, se utiliza como base el costo de la canasta básica de alimentos al que se aplica un factor multiplicador. Este factor se estima a partir del valor del coeficiente de Engel del grupo de hogares que justo consume la cantidad mínima de requerimientos nutricionales, en tanto se asume que los hogares que logran cubrir adecuadamente sus necesidades de alimentación satisfacen, al mismo tiempo, los estándares mínimos de las otras necesidades básicas. Para su cálculo se aplica la siguiente fórmula:

$$LP = \frac{CBA}{E} = K \times CB$$

E

LP : Ingreso mínimo para satisfacer las necesidades básicas por persona, o línea de pobreza.

CBA : Costo de la canasta básica de alimentos por persona, o línea de indigencia.

E : Proporción del consumo de alimentos en el consumo total o el coeficiente de Engel correspondiente al grupo de hogares de referencia.

K : Factor multiplicador, la inversa de la proporción del consumo de alimentos en el consumo total

(k = 1 / E).

Este coeficiente así como el valor de la canasta básica difiere entre las zonas urbana y rural, donde los gastos en servicios tienen menor importancia. Específicamente, un hogar es pobre cuando su ingreso per cápita es inferior a 2 veces el valor de una canasta básica de alimentos, en la zona urbana, y a 1,75 veces, en la zona rural.

Un hogar se considera indigente si su ingreso per cápita es inferior al valor de una canasta básica de alimentos.

Para la clasificación de los hogares en estas categorías, el ingreso del hogar se define como la suma del ingreso autónomo del hogar, las transferencias monetarias que recibe el hogar del Estado y una imputación por concepto de arriendo de la vivienda, cuando ésta es habitada por sus propietarios. (MIDEPLAN, 2009)

Según cifras de Naciones Unidas, 1200 millones de personas sufren de extrema pobreza, es decir, un quinto de la población mundial vive con menos de un dólar diario.

De acuerdo a la medición de la pobreza hasta el año 2008, la incidencia de la pobreza en América Latina llegó a un 33% de la población de la región, incluido un 12,9% que vivía en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Estas cifras corresponden a 180 millones de personas pobres y 71 millones de indigentes, respectivamente (CEPAL, 2009. p 52)

“En síntesis, la expansión económica del período 1990-1997 en gran parte de la región no permitió reducir de manera efectiva los niveles de pobreza, y en la actualidad se observan en América Latina índices de pobreza superiores a los que predominaban en 1980.” (Fuentes y Rojas, 2005. p 113)

Las cifras anteriores demuestran que la expansión económica no necesariamente ha llevado consigo una disminución en los índices de pobreza, razón por la cual identificar las políticas necesarias para lograr un crecimiento que reduzca la pobreza se ha convertido en una preocupación internacional. Es necesario por tanto, que organismos internacionales vinculados a la economía como la Organización Mundial de Comercio (OMC) fomenten una acción internacional concertada en los mercados para generar un crecimiento equitativo. Por su parte los estados deben considerar que un factor importante para alcanzar un crecimiento económico sostenido es la reducción de la pobreza. En la medida en que las personas mejoran su situación económica, participan en el consumo, aportando a la economía, y reduciendo otros factores de inseguridad como la inanición, problemas de salud y delincuencia entre otras.

Protección de la salud

La base de la seguridad, y de la seguridad humana en particular, consiste en proteger las vidas humanas como bien fundamental.

Entre los ocho objetivos del Milenio planteados por las Naciones Unidas, tres se relacionan directamente con la salud: reducir la mortalidad materna e infantil, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades como la malaria y la tuberculosis, en tanto otros dos, el de erradicar la pobreza y el hambre y el de garantizar la sustentabilidad del medio ambiente contemplan temas conexos: el mayor acceso a los servicios de salud, incluido el acceso a los medicamentos esenciales, agua segura y saneamiento, así como el alivio del hambre y la malnutrición.

Dos de los problemas principales respecto de la protección de la salud en América Latina son la mortalidad infantil y el VIH/SIDA. La primera está estrechamente ligada con la situación de pobreza que vive la región, donde abunda la malnutrición y con la carencia de agua potable y saneamiento adecuado.

México, América Central y el Caribe exhiben grandes tasas de mortalidad infantil con un promedio de 40 niños muertos por mil nacidos vivos. Las infecciones, la mala calidad de la alimentación y la falta de atención médica son algunas de las explicaciones de estas altas tasas de mortalidad.

Por otro lado, el aumento de la población infectada con VIH/SIDA es otra de las principales vulnerabilidades en materia de salud. En América Latina los países más afectados son Brasil, México y Haití. “Entre 2002 y 2004 en América Latina y el Caribe se han observado incrementos significativos del número total de personas infectadas. Se estima que en 2004 había un total de 2,4 millones de personas infectadas, un 21% de las cuales vive en el Caribe. Asimismo, se calcula que en ese período en América Latina se produjo un aumento de 200.000 en la categoría de personas que viven con el VIH/SIDA” (Arriagada. 2005. p 13).

En cuanto a las políticas y los elementos estructurales de la respuesta a los problemas, la capacidad de los servicios de salud no ha sido insuficiente para responder a los desafíos planteados por la expansión de la cobertura de los tratamientos, tanto en lo que respecta a la infraestructura física como a los recursos humanos.

Un peligro en esta área lo constituyen también las enfermedades asociadas a la contaminación ambiental y epidemias ampliamente propagables que afectan a la producción de los países como fue el brote de fiebre aftosa y la, llegada de la gripe

aviar y la influenza AH1N1 a América Latina. Urge en este sentido generar planes regionales para prevenir estos brotes y su propagación.

Del mismo modo urge desarrollar programas de cobertura a enfermedades crónicas o catastróficas que aseguren un adecuado tratamiento a la población más vulnerable y que en América Latina registra un bajo nivel de acceso a los sistemas de salud.

La brecha tecnológica

El vertiginoso avance de las tecnologías, especialmente de las tecnologías de comunicación e información (TIC's) y las consecuencias en términos de acceso a oportunidades de distinta índole es una de las preocupaciones centrales (junto con la expansión del SIDA) de los programas de los organismos internacionales.

Entre los puntos principales respecto de este punto se encuentran: más y mejor información, por cuanto el acceso público a Internet hace efectiva la promesa de la transparencia en la gestión pública y puede contribuir a mejorar el servicio público a la ciudadanía. Mayor control y espacios de influencia: aumentan las herramientas de uso público para detectar y vigilar fraudes, ineficiencias o irregularidades. Mejor calidad de vida y Desarrollo Humano: distintos informes que ha realizado el PNUD destacan la importante vinculación entre acceso a la información, capital social y calidad de vida, esto fundamentado en mayor eficiencia del tiempo y los recursos a los que se puede aspirar, el incremento en la confianza en las instituciones, la posibilidad de ampliar las redes sociales. En este punto, es importante destacar el surgimiento y potenciación de grupos, comunidades o movimientos sociales a partir de la disponibilidad de canales de comunicación entre ciudadanos.

Sin embargo las cifras de acceso a Internet demuestran el atraso de América Latina respecto a los países más desarrollados, e incluso diferencias abismantes en el acceso a esta tecnología dentro de los mismos países, condicionado por el nivel de ingresos y educativo de las personas.

Los datos relativos a la brecha digital internacional han sido analizados con bastante detalle en distintas investigaciones. De acuerdo al Banco Mundial (2002) en Canadá y los Estados Unidos el 40% de la población tiene acceso a Internet, mientras que en América Latina y el Caribe solamente el 2% o 3% de la población tiene la oportunidad de acceder a la red. Por su parte, el ancho de banda de toda América Latina es más o menos equivalente al de Seúl, República de Corea, que es el líder mundial en acceso a

Internet por banda ancha. Adicionalmente, el gasto en TIC de las principales economías de América Latina y el Caribe se sitúa en el intervalo de 190 y 370 dólares per cápita, mientras que los países de América del Norte y Europa gastan entre 2000 y 3000 dólares (Villatoro y Silva, 2005, p 11 -13)

Lo anterior explica que el acceso a la tecnología por segmentos de la población en Latinoamérica que por razones económicas, de educación o que habiten en zonas apartadas no pueden acceder a la tecnología sea uno de los temas fundamentales en cuanto a reducir una brecha que impide acceder a la información, que crecientemente se canaliza a través de Internet.

En tal sentido se torna prioritario que los países adopten sistemas de masificación pública de dichas tecnologías. La tendencia actual se enfoca en dotar de la infraestructura necesaria de acceso (centrales computacionales públicas) formación en recursos humanos para aprender a utilizar las tecnologías y avanzar en el desarrollo de servicios públicos a través de la red (gobierno electrónico)

4.2.2 Político – institucionales

La historia de América Latina muestra como constante el problema de las democracias débiles. Luego de un período en que la Región se vio afectada por regímenes dictatoriales hoy abraza a la democracia en todos sus países. Sin embargo, estas democracias siguen mostrándose débiles y afectadas por caudillismos, corrupción, autoritarismos e incapacidad para resolver los problemas sociales de la población, que han tenido como consecuencia la caída de gobiernos como el de Fernando de la Rúa en Argentina, Gonzalo Sánchez de Losada en Bolivia y por otro lado, gobiernos con escaso margen de apoyo y clima de enfrentamiento constante como en el caso de Perú con Alejandro Toledo para el primer caso o la Venezuela de Hugo Chávez para el segundo.

Recurrencia de crisis

La inestabilidad política genera una serie de consecuencias encadenadas que amenazan directamente a la seguridad de los habitantes de los países como a la confianza en la región en su conjunto. Estas crisis traen aparejadas desconfianza, crisis de inversión, con el consecuente problema para el empleo. Un ejemplo claro de

lo anterior son las crisis vividas los últimos años por Argentina y Bolivia, donde a la crisis propiamente política se sumó una crisis social manifestada en enfrentamientos entre la propia población, bloqueo de carreteras, saqueos, aumento de la delincuencia, baja en la producción.

Ante esto, urge establecer mecanismos preventivos que aseguren la estabilidad democrática. Para esto, los organismos multilaterales deben mantener un monitoreo permanente a las situaciones que se vivan en los diferentes países y acordar sanciones efectivas para aquellos que no respeten el desarrollo democrático. Asimismo los países deben avanzar en la implementación de medidas de control a los actos del gobierno, especialmente en América Latina, región con una fuerte tradición presidencialista, especial relevancia cobran los congresos y los sistemas judiciales, así como las medidas anticorrupción.

Corrupción

El factor común que se encuentra en la mayoría de las crisis económicas y políticas ocurridas en los países de América Latina dice relación con problemas de corrupción, es decir, el usufructo que se obtiene de la relación público/privada. Ese usufructo puede consistir en el beneficio personal que obtienen los funcionarios merced al control de ciertos recursos públicos o en beneficios que un funcionario puede recibir de sectores privados a cambio de favorecerlos en alguna decisión de carácter público.

Claudia Fuentes y Francisco Rojas señalan tres elementos que contribuyen a perpetuar altos niveles de corrupción:

-Debilidad Institucional: Está relacionado a la debilidad de los sistemas de control al interior del Estado y de sistemas de justicia poco independientes. En este sentido han surgido iniciativas de revisar los sistemas políticos que en algunos países concentran muchas atribuciones en la figura del Presidente, lo que limita la capacidad de participación en la toma de decisiones por parte de las instancias representativas y la capacidad de control de los actos del gobierno.

-Alta desigualdad: Producto de los altos niveles de desigualdad existentes en América Latina y los escasos mecanismos de control de la corrupción, se presentan mayores oportunidades para cometer actos de corrupción

-Débiles mecanismos de control social: Escasa capacidad de fiscalización por parte de la ciudadanía. Dos razones ayudan a explicar esta situación: escasa independencia y pluralismo de los medios de comunicación, lo que se traduce en muy poca investigación y denuncia, y por otro lado, existencia una red de relaciones de clientelismo político, social e institucional que copota la capacidad de denuncia. (Fuentes y Rojas, 2005. p151)

Crisis de representatividad

La debilidad de los gobiernos, así como la corrupción ha mermado la confianza de las personas en los partidos políticos y en las instituciones representativas. Lo anterior ha producido una abstención importante de la ciudadanía en comicios electorales, así como la abstención de cada vez mayor número de jóvenes. Este fenómeno resulta de extrema peligrosidad porque indica que en un futuro no muy lejano, de mantenerse los altos niveles de abstención de los jóvenes, los gobiernos van a contar con un cada vez menor apoyo, viéndose no solamente en peligro la legitimidad de esos mismos gobiernos, sino del sistema democrático en su conjunto.

4.2.3 Vulnerabilidades de seguridad interna

Las vulnerabilidades anunciadas anteriormente constituyen todas necesidades de seguridad interna y causantes de otras nuevas. Esta sección se refiere principalmente a la violencia social y delincuencia y a la crisis ambiental.

Violencia social y delincuencia

América Latina exhibe altas tasas de criminalidad, situación que afecta directamente a la vida de las personas y la estabilidad de las sociedades. Múltiples falencias en otros aspectos también relacionados con la seguridad humana influyen en el crecimiento sostenido de los índices de delincuencia e inseguridad social en los países de América Latina.

Entre los principales se encuentran: altos índices de pobreza y desigualdad social, sistemas de justicia incapaces de rehabilitar y de reinserir socialmente a quienes delinquen, falta de oportunidades, especialmente para los jóvenes, amplio acceso a

las armas, por esto se hace especialmente importante y ha sido uno de los puntos abordados permanentemente en las reuniones de la Red de Seguridad Humana el control del tráfico de armas livianas.

La violencia también produce un impacto económico negativo, lo que se traduce en reducción de la inversión extranjera y nacional, así como desincentiva, particularmente en los sectores marginales, la inversión de tiempo y dinero en educación para dedicarlo a actividades delictivas.

Violencia institucionalizada

La inestabilidad política y el desorden social que de ello se deriva ha producido que el Estado a través de sus organismos de seguridad apliquen medidas de violencia y abuso de poder. Entre las causas que explican esta situación se encuentran: Débil control legal de las fuerzas de seguridad, débil control civil de las fuerzas de seguridad, fuerzas de seguridad mal preparadas y sin educación en derechos humanos.

Crisis ambiental

Los problemas derivados de una escasa preocupación por temas medioambientales y de desarrollo sustentable que afectan a América Latina se derivan de una falta de legislación al respecto, en tal sentido, no existen o las instituciones que existen para promover el cuidado por el medio ambiente y el desarrollo sustentable han sido débiles y su acción está permanentemente condicionada por decisiones de crecimiento que miran fundamentalmente la conveniencia económica de los proyectos.

Problemas como la deforestación, la escasez de agua, la contaminación ambiental y los procesos de producción ponen en peligro el desarrollo futuro afectando gravemente la salud de las personas, influyendo en factores climáticos y en la seguridad alimentaria.

Crisis energética

Al igual que la crisis ambiental, la crisis energética ha sido uno de los temas más importantes en las últimas reuniones de la Red de Seguridad Humana.

América Latina no está ajena a la crisis energética mundial como lo demuestran los problemas de suministro registrados actualmente en Venezuela.

No obstante lo anterior las reservas de energías tradicionales como el petróleo, el gas y el agua en nuestro continente que aún siendo importantes no deben detener el proceso de adopción de energías limpias, no contaminantes. El desafío en este ámbito lo representan las políticas energéticas serias, con un compromiso importante de los sectores público y privado.

4.2.4 Integración Social

La desigualdad social existente en América Latina genera no solo desigualdad en el acceso a las oportunidades, sino genera también diferencias culturales evidentes dentro de una misma sociedad y que tienden a ser cada vez más importantes.

Reconocimiento de los pueblos indígenas

Uno de los problemas más importantes que ha surgido en los últimos años especialmente en países de América del Sur es el del reconocimiento y representatividad de los pueblos indígenas. Lo anterior, producto de la histórica postergación de las demandas de estas colectividades por parte de los gobiernos que los ha mantenido en un estado de marginalidad social. Casos emblemáticos es el conflicto con el Estado del movimiento indígena mexicano en Chiapas y el fuerte movimiento indígena de Ecuador y Bolivia, lo que incluso llevó a la presidencia de este último país al primer representante de las etnias originarias, el Presidente Evo Morales.

Las demandas de estos pueblos tienen que ver con la participación en el juego democrático, defensa de las tierras y de los recursos naturales que ancestralmente les pertenecen y reconocimiento de sus derechos como pueblos originarios por parte del Estado.

Es importante considerar la inclusión social de los pueblos indígenas que no signifique la pérdida de su identidad, cultura y tradiciones. Adicionalmente, el

Estado debe desarrollar estrategias de desarrollo de estos pueblos, cuya característica común es el estado de pobreza y subdesarrollo en los que subsisten.

4.2.5 Seguridad internacional

El logro más importante en términos de seguridad humana es la baja incidencia de conflictos interestatales la última década, lo que hace a la región, la más pacífica del mundo.

En tal sentido es importante destacar que históricamente, las reclamaciones de tipo territorial se han resuelto en forma bilateral o gracias a la asistencia de árbitros que dirimen el conflicto. Importante papel juega también la validación de las vías diplomáticas y la adopción del diálogo permanente entre gobiernos. Ejemplo de lo anterior lo constituye el conflicto de Bolivia con Chile por la salida al mar en el que ambos gobiernos han coincidido en adoptar una agenda abierta sin exclusiones y radicada en las cancillerías de ambos países. Del mismo modo los mecanismos de arbitraje internacional deben ser validados y respetados por los gobiernos, como ha sido el caso de las papeleras en el Río Uruguay y el litigio por la delimitación marítima entre Chile y Perú actualmente en proceso de arbitraje en la Corte de La Haya.

Finalmente los mecanismos de concertación política como el Grupo de Río o UNASUR han demostrado ser eficaces instancias de prevención y resolución de conflictos como el producido entre Colombia, Venezuela y Ecuador producto del bombardeo de un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano.

Narcotráfico y terrorismo

El narcotráfico es un problema de carácter mundial pero que afecta directamente a América Latina por cuanto es en la zona andina especialmente donde se concentra la oferta de sustancias prohibidas, cuya demanda proviene principalmente de Estados Unidos y Europa. El narcotráfico ha estimulado una serie de actividades ilícitas

vinculadas, como el tráfico de armas, el lavado de dinero, la violencia y la delincuencia y el apoyo a grupos paramilitares.

Terrorismo

El tráfico de drogas y su vinculación a grupos paramilitares que afectan a la seguridad tanto interna como externa de los países es una realidad patente en Colombia, donde el desmantelamiento de los carteles de Medellín y Cali a mediados de los 90 creó un vacío que fue llenado en parte por la creciente participación de la FARC y los grupos paramilitares en diversos aspectos del comercio de drogas entre 1994 y 1998. Desde esa época, los ingresos provenientes de la droga se han convertido en una importante fuente de financiamiento de las actividades armadas de ambos grupos” (Tickner. 2005. p 142)

Por otro lado, la zona de la triple frontera (Argentina, Brasil y Paraguay) ha sido consignada como un foco terrorista. Sin embargo, hasta la fecha no existen datos específicos que permitan establecer la existencia en ese lugar de operaciones de grupos vinculados al terrorismo mundial.

La lucha contra el terrorismo requiere acción y cooperación multilateral, por ejemplo a través del intercambio de información entre las policías y los servicios de inteligencia de los respectivos países.

“La medida más importante en las Américas en relación con este asunto ha sido la Convención Interamericana contra el Terrorismo, aprobada el 3 de junio de 2002. El objetivo de la Convención es prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo. Para ello, los Estados se comprometen a fortalecer sus políticas antiterroristas y a prestar toda la cooperación multilateral necesaria.” (Fuentes. 2005. p 164)

4.3 Recomendaciones de política

4.3.1 A nivel político para los gobiernos

- Avanzar hacia un concepto común de seguridad global, hemisférica y regional con miras a la elaboración de una Carta Interamericana de Seguridad.
- Desarrollar y consolidar mecanismos de prevención de conflictos y alerta temprana a nivel regional y nacional, en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil y académicos de la región.

Establecer mecanismos comunes de protección social cuyo objetivo sea la homologación de programas de protección social basado en experiencias exitosas a nivel regional.

4.3.2 Centros Académicos y ONGs

- Promover que los centros académicos de la región desarrollen proyectos de investigación orientados a reforzar la coherencia entre los distintos enfoques existentes en materia de seguridad humana y su operacionalización. En este marco, es esencial avanzar en tres temas: a) el estudio del vínculo entre seguridad y violencia; b) el desarrollo de un índice de seguridad humana; c) observatorios regionales en esta materia, de modo que las políticas orientadas al fomento de la Seguridad Humana no queden en declaraciones de carácter político carentes de operatividad. Se hace necesario seguir las políticas y evaluar el desarrollo de las acciones.

4.3.3 Red de Seguridad Humana

- Establecer un grupo de trabajo permanente integrado por organizaciones de la sociedad civil y centros académicos en el marco de la Red de Seguridad Humana con el propósito de reforzar la labor de esta asociación de países.

Referencias Bibliográficas

Arriagada, I, Aranda, V y Miranda, F (2005). Políticas y Programas de Salud en América Latina. Problemas y Propuestas. En: Serie Políticas Sociales. N° 114. CEPAL, División de Desarrollo Social. Santiago.

CEPAL. (2009) Panorama Social de América Latina 2009.

Fuentes, Claudia y Rojas, Francisco. (2005) Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe, UNESCO

Kornblith, M. (2002) Seguridad Humana: Redefinición y Retos para América Latina y El Caribe. En: ROJAS, Francisco y GOUCHA, Moufida, eds, Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe. Santiago, UNESCO-FLACSO Chile.

MIDEPLAN. (2009) Resultados encuesta CASEN 2009.

Tickner, A y Mason, A. (2005) La dinámica de la seguridad humana en la región andina. En: ROJAS, Francisco y MOUCHA, Moufida (eds). Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe. Santiago. FLACSO-Chile – UNESCO.

Villatoro, P y Silva, A (2005). Estrategias, programas y experiencias de superación de la brecha digital y universalización del acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). Un panorama regional. En: Serie Políticas Sociales N° 101 . CEPAL. Santiago.

Capítulo V

La protección social, el eje de la política de seguridad humana y desarrollo para América Latina

Introducción al capítulo V

El presente capítulo trata sobre el concepto de protección social y su aplicación en América Latina.

Nos preguntamos cuál es el eje central de una política de Seguridad Humana y la respuesta la encontramos en las Políticas de Protección Social como estrategia para enfrentar las vulnerabilidades y proteger los derechos básicos de las personas.

Para ello abordaremos la conceptualización de Protección Social, los enfoques existentes en el tema y la estrategia de intersectorialidad que permiten las Redes de Protección Social, entendida ésta como la articulación de diversos actores.

Durante todo el desarrollo de esta investigación, hemos demostrado a través de documentos oficiales emanados de los más reconocidos organismos internacionales, que la principal vulnerabilidad que afecta a la seguridad y al desarrollo en América Latina es la pobreza y desigualdad. En concordancia con aquello consideramos que la herramienta fundamental, o *la primera prioridad* de acuerdo a lo señalado en el capítulo anterior trata sobre la implementación de políticas de protección social en América Latina. Consideramos que desde el resguardo de la igualdad de oportunidades y la cobertura de las necesidades básicas de la población es posible articular un proceso de desarrollo que fomenta, a la vez, el crecimiento económico y la equidad social.

5.1 El concepto de Protección Social

La protección social consiste en la acción colectiva de proteger de los riesgos o, dicho de otra manera, resulta de la imperiosa necesidad de neutralizar o reducir el impacto de determinados riesgos sobre el individuo y la sociedad. Por lo tanto, es posible afirmar que la formación de sistemas de protección resulta de la acción pública que apunta a resguardar a la sociedad de los efectos de los riesgos: enfermedad, vejez, invalidez, desempleo, etc. (Fonseca, 2005, p. 2). Por lo tanto, al ser necesariamente políticas de largo plazo, su vinculación con el desarrollo de las sociedades es fundamental.

5.2 Los enfoques de Protección Social

Aquí se exponen algunos de los enfoques que desde distintas perspectivas se han aplicados en América Latina durante más de medio siglo. Entre ellos, identificamos tres modelos de Protección Social para la región: seguridad social, seguro social y asistencia social, relacionados por algunos con Estado de Bienestar, Estado Liberal- Sustitución de Importaciones y modelo Neoliberal, caracterizado por las Redes Mínimas de Protección Social.

5.2.1 La Seguridad Social

Se entiende como el conjunto de medidas previsivas y dirigidas a garantizar a los habitantes de un país, los medios económicos para lograr condiciones mínimas de comodidad, salud, educación y recreación, así como las providencias contra riesgos inherentes a la vida humana, como desempleo, enfermedad, invalidez parcial o total, vejez, oportunidad de educación y problemas de salud mental (Zúñiga, 1963. p 19) Debe pactarse en una política redistributiva. En los países europeos incluye además: el pleno empleo, acceso universal a educación, redistribución del ingreso, regulación de relaciones laborales y de condiciones de trabajo, fomento de organizaciones de autoayuda y de negociación entre empresarios y trabajadores. Otras regiones del mundo apenas han alcanzado parcialmente, y más tarde, algunos de estos mecanismos de protección.

5.2.2 El Seguro Social

Resulta de la aplicación estratégica de una política de seguridad social al amparo de los principios de solidaridad y universalidad y no como un proceso aislado. Entre sus estrategias está el aseguramiento, definido como el conjunto de transacciones mediante las cuales el pago de un monto determinado permite recibir otro pago si ocurren ciertos eventos. (Sojo. 2003. p 121- 140) Por ello, sólo cubre una parte de los riesgos naturales de la vida. No alcanzan a mantener las condiciones mínimas del bienestar, se limitan a cubrir la enfermedad y algunos riesgos económicos, sin garantizar los derechos sociales, pues sólo responden a las demandas surgidas de la industrialización y no de economías

basadas en sector servicios que se han modernizado y demandan protección social, como el caso de Chile.

5.2.3 La Asistencia Social

Mecanismo mediante el cual las provisiones financieras corren a cargo del tesoro público. Dirigidas a la porción económicamente más débil de la sociedad, a personas que no pueden contribuir a una caja de previsión, o que, pudiéndolo hacer, todavía no han sido incorporadas a ellas. Adicionalmente, otras dos formas de Protección Social aplicados en América Latina que se han basado en la asistencia social: las Redes Mínimas de Protección Social y el Manejo Social del Riesgo, propias del post ajuste estructural. (Mejía y Franco. 2007. p 477)

5.2.4 Las Redes Mínimas de Protección Social

Las redes mínimas de protección social surgen como programas asistenciales para los más pobres y vulnerables en respuesta a la crisis económica y los programas de ajuste estructural, que agravaron la pobreza y provocaron protestas en algunas ciudades (Mesa, 2000) viéndose amenazada la estrategia neoliberal.

Hacia la década del 80, la mayoría de países latinoamericanos adoptaron las Redes Mínimas de Protección Social, con un enfoque descentralizador y participativo, y algunos con énfasis en inversión social. Su finalidad no era más que viabilizar políticamente el ajuste estructural para mejorar la eficiencia de algunos ministerios. (Mejía y Franco. 2007. p 478)

La crisis económica de los últimos dos decenios del siglo XX contribuyó con el deterioro de los seguros sociales – más personas pierden sus empleos, más personas son jubiladas, menos ingresan en un puesto de trabajo, y el Estado se retrae. Finalmente, los programas de ajuste estructural, que comenzaron en la región en los años 80, también provocaron severos costos sociales y agravaron la crisis de los seguros. La antigua asistencia social, limitada a unos pocos países de la región y con escasísimos recursos, fue afectada por la doble crisis. (Mesa, 2006)

De acuerdo con Mesa (2000) , en América Latina surgieron varios tipos de Redes Mínimas de Protección Social, tales como los programas de acción social (PAS), en Costa Rica y México; los Fondos de Emergencia Social (FES) en Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Perú y Uruguay; los Fondos de Inversión Social (FIS) en

Bolivia y Chile. Su financiación ha sido con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial y de la Agencia Interamericana de Desarrollo (AID), entre otros.

Tales Redes, caracterizadas por su ánimo mitigador y paliativo, no logran la protección amplia de la seguridad social integral no alcanzan a enfrentar todas las dimensiones del riesgo. Según Ana Sojo (2003), surgen como una propuesta global de política social con una combinación público-privada, en la cual las responsabilidades estatales en materia de bienestar social se circunscriben al combate contra la pobreza y el aseguramiento contra los riesgos adquiere una dimensión individual, desvirtuando el carácter solidario de la seguridad social.

De acuerdo a lo planteado al principio de este capítulo, el cuadro N° 1 establece la relación entre políticas de desarrollo y modelos de Protección Social en América Latina.

Cuadro N° 1
Modelos de Desarrollo y Sistemas de Protección Social en América Latina S. XX

Modelo	Enfoque Político	Protección Social	Política Social	Experiencias Pioneras	Década
Keynesiano y Estado de Bienestar	Estatista (Estado-céntrico)	Seguridad Social Integral Universal	Solidaridad y equidad social	Costa Rica Uruguay	30- 40
Basado en Sustitución de Importaciones	Estatista (Economía Mixta)	Seguros Sociales y Asistencia Pública	Ampliación del empleo y gasto público	Brasil México Argentina Chile Colombia	40
Planificación Económica Central	Socialista	Política Social Integral	Incluyente, redistributiva Énfasis social	Cuba Nicaragua	60- 70
Neoliberal	Estado de Derecho (mercado – céntrico)	Redes mínimas de Protección Social	Excluyente Focalización del gasto público Privatización Descentralización	Bolivia Perú Argentina Chile Colombia	80 – 90

Fuente: Mejía y Franco, 2007

Respecto de las redes de protección social, observamos que la globalización económica, la privatización de actividades públicas y la liberalización de mercados como hemos visto, han sentado nuevas y complejas reglas de funcionamiento para las políticas nacionales (Tokman, 2001). América Latina no es la excepción y no ha escapado ni a las reformas económicas que buscan una rápida integración de la región a los mercados internacionales, ni a los choques macroeconómicos causados por las caídas de los términos de intercambio y la volatilidad de los flujos de capital.

La mayor apertura económica de los países, así como la mayor presencia del mercado promovida por las reformas que la acompañaron, significaron un nuevo contexto para los esquemas tradicionales de protección, que por lo general no respondieron adecuadamente a las nuevas circunstancias. Luego de recuperar un ritmo aceptable de crecimiento a comienzos de los noventa, la región afrontó una mayor inestabilidad tanto en los flujos comerciales como en los de capital, sin que existieran aún los mecanismos para evitar los costos sociales. El desfavorable desempeño económico de la segunda mitad de los noventa hizo evidente las carencias del sistema de protección tradicional ante la fuerte crisis de finales de la década de los noventa.

La población de menores ingresos es el grupo más vulnerable cuando ocurren choques adversos, como crisis financieras, caída en el precio o el monto de las exportaciones, desastres naturales, etc. En este tipo de evento, la vulnerabilidad se presenta porque la población pobre ve disminuidos sus ingresos, tiene poco acceso a esquemas amplios y estables de seguridad social, no tiene la capacidad adquisitiva para acumular activos, que cumplan la función de auto-seguros en las crisis, y tampoco tiene acceso al mercado privado de seguros y de crédito.

Con la crisis, la desprotección también se manifestó en grupos medios de la población, que sufrieron la pérdida de sus empleos y, con ella, de su seguridad social. La duración mayor del desempleo y las limitaciones de los esquemas tradicionales de protección han mostrado la necesidad de crear mecanismos integrales de protección del ingreso, para sortear estas situaciones de mayor exposición de las familias.

Los efectos negativos del entorno macroeconómico sobre los grupos de menores ingresos dan lugar a la necesidad de diseñar y ejecutar programas que reduzcan esa vulnerabilidad de la población. En este sentido, se requieren intervenciones públicas que prevengan y aminoren el impacto negativo de los eventos económicos no predecibles sobre el ingreso y las condiciones de vida, que fortalezcan la capacidad de los hogares para prevenir episodios futuros de crisis y para evitar que los costos de situaciones adversas sean asumidos en mayor proporción por los más pobres.

Los mecanismos tradicionales de seguro y de protección social en la mayoría de países de América Latina han resultado inadecuados o débiles para afrontar el tipo y la magnitud de la inseguridad económica derivada del nuevo orden internacional, en términos de prevención y compensación para reducir el impacto de los choques sobre

los pobres. Estos choques han tenido efectos negativos importantes en la pobreza, la distribución del ingreso y el empleo (De Ferranti. 2000).

De acuerdo a CEPAL, las redes de protección social, como se han conocido en América Latina, funcionan como un mecanismo de articulación y ejecución de diversos programas sociales, en general “asistenciales” para diferenciarlos de aquellos que hacen parte de los de la seguridad social o del desarrollo social tradicional. Los primeros, buscan reducir la vulnerabilidad de las familias ante las crisis. En un principio, se concibieron como programas de emergencia para superar los efectos de la crisis, pero progresivamente se ha tratado de fortalecerlos y darles el carácter de permanentes ante la prolongación de la crisis y la certeza de los ciclos. (CEPAL, 2004. p 6)

Consideramos que es necesario integrar los diferentes programas sociales de los países de América Latina en redes que permitan coordinar los alcances de la seguridad social tradicional, la provisión de servicios sociales y la oferta de programas asistenciales. Los mecanismos de prevención y mitigación a las necesidades que sufren los hogares deben enfrentarse mediante esquemas integrados de protección individual y de intervenciones públicas. La red debe ser flexible, y tener la capacidad de contraerse y expandirse de acuerdo con las necesidades del ciclo económico. A su vez debe contar con la información necesaria para prevenir los riesgos, focalizar los programas, y establecer claramente los costos y los resultados. Deberá contar con los gobiernos locales para el diseño y financiamiento de los programas de prevención de pobreza, con las comunidades que conocen mejor sus problemas y promueven estrategias efectivas para solucionarlos, y con las organizaciones no gubernamentales que tienen experiencia en el manejo de diferentes episodios de crisis. Para alcanzar estos objetivos se requiere un rediseño institucional, modificaciones en las instituciones presupuestarias, mejores sistemas de focalización e intersectorialidad.

Varios de estos aspectos fueron implementados por la Red de Protección Social del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet en Chile (2006 – 2010), que tratamos en el próximo capítulo.

Referencias Bibliográficas

De Ferranti D, (2000), “Securing our future in a global economy”. The World Bank. World Bank Latin American and Caribbean Studies.

Fonseca, A. (2005) Los sistemas de Protección Social en América Latina: Un análisis de las Transferencias Monetarias Condicionadas. PNUD

Mejía, L y Franco, A. (2007) Protección Social y Modelos de Desarrollo en América Latina. Universidad de Antioquia, Colombia.

Mesa-Lago C. (2000) Desarrollo social, Reforma del Estado y de la seguridad social al umbral del siglo XXI. Serie Políticas Sociales N° 36 CEPAL/ELAC. Santiago de Chile:

Mesa-Lago, C. (2006) Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI. Banco Interamericano de Desarrollo.

Sojo A. (2003) Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. Revista CEPAL

Tokman V., (2001), “Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo”, Trabajo presentado al Taller sobre macroeconomía y pobreza, diciembre. CEPAL, Santiago, Chile.

Zúñiga M. (1963) Seguridad Social y su Historia. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Capítulo VI

Seguridad Humana y Protección Social en Chile: el caso de la Red de Protección Social del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2006–2010)

Introducción capítulo VI

El presente capítulo aborda la protección social en Chile desde el punto de vista de las vulnerabilidades, lo que la vincula a los planteamientos centrales de la Seguridad Humana.

Nos preguntamos cómo es la Protección Social en Chile y cuál es el enfoque que le otorga el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet.

Consideramos que existe un rasgo distintivo en este gobierno, marcado por la preocupación por las vulnerabilidades desde una concepción inclusiva, con gran compromiso estatal y que actúa durante todo el ciclo de vida de las personas. He así la envergadura de tales políticas.

Entregamos los antecedentes generales de la Protección Social en Chile, sus cambios, las visiones que los acompañaron. También establecemos las orientaciones de cada uno de los gobiernos democráticos en esta materia y nos concentramos en los aspectos más relevantes de la política de Protección Social de la Presidenta Michelle Bachelet, considerada como uno de sus mayores logros, y mantenida a pesar del cambio de orientación ideológica del actual gobierno.

6.1 Antecedentes de la Protección Social

El concepto de Protección Social en América Latina data de las primeras décadas del siglo XX bajo la concepción de Seguro Social, o sea, vinculada al trabajo. Aquellos que no eran asegurados sólo contaban con medios de ayuda filantrópica otorgada principalmente por la iglesia y asociaciones benéficas privadas.

En el caso de Chile, en 1925 se creó el Seguro Obrero Obligatorio que otorgaba pensiones de invalidez y vejez, atención médica, subsidio de incapacidad laboral a los trabajadores del campo y de la ciudad. En el año 1952, la creación del Servicio Nacional de Salud permite el acceso a beneficios sanitarios para toda la población y es consagrada la responsabilidad estatal en Salud Pública. En el año 1980, en el contexto

de las reformas introducidas por el régimen militar, el Servicio Nacional de Salud fue eliminado. (Fonseca, 2005.p 5) Al igual que la mayoría de las cajas de ahorro previsional.

De esta manera, la protección en salud y los sistemas de pensiones quedaron en manos privadas. Para el primer caso de las Instituciones de Salud Preventivas (ISAPRES) y en el segundo a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) ambas instituciones de carácter obligatorio para todos los trabajadores (excluidos los militares que continuaron gozando de las prestaciones estatales) lo que evidencia el doble estándar en la irrupción del mercado en materia de Protección Social, propio de las políticas neoliberales aplicadas en América Latina.

Junto con lo anterior, se diseñó por primera vez en el país, una red social de subsidios directos a los sectores en pobreza crónica y los que se vieron afectados negativamente por la operatoria del mercado. Se instala el concepto de focalización y se ponen en marcha la primera versión de la ficha de caracterización socioeconómica de hogares (ficha CAS) y la encuesta de caracterización socioeconómica (CASEN). La política social se “tecnifica” y simultáneamente su prioridad recaen sobre las acciones compensatorias o asistenciales. (Raczynski.2008. p 4.)

Con este marco, la política social del primer gobierno democrático se encuadra en dos principios, uno propio y válido de ese particular período, el otro de más largo plazo y asociado a la estrategia de desarrollo. El primer principio era responder a “la deuda social” acumulada durante los años de dictadura, cuya máxima expresión era el 40% de población pobre en el país. El segundo principio postulaba una estrategia de “Crecimiento y Equidad”. Esta estará presente, con énfasis y terminología variable, a lo largo de los cuatro Gobiernos de la Concertación (Aylwin Azócar, 1990-94; Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000; Lagos Escobar, 2000-2006; y Bachelet Jeria, 2006-2010).

Sin embargo es desde la administración del Presidente Lagos donde surge la estructuración de la Red de Protección Social a través del proyecto piloto “Chile Solidario”, después de un año y medio de debate, fue convertido en ley por el Congreso en 2004. En 2002, el Presidente Ricardo Lagos afirmó que el desafío de su gobierno consistía en eliminar la indigencia al final de su gobierno (2005). Este desafío condujo a la creación del Sistema Chile Solidario y del programa Puente -mecanismo de trabajo con las familias-, y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social como medio de financiamiento del sistema.

Chile Solidario se dirige a las familias en situación de indigencia y cuenta con cuatro componentes: 1) apoyo psico-social (Programa Puente/FOSIS); 2) apoyo económico mensual de protección a la familia (bono de protección mensual a la familia) – cerca de 15 dólares per cápita en los primeros 6 meses, 11,5 dólares del 7º al 12º mes y de 8 y 5 dólares en el segundo año; 3) beneficios monetarios garantizados – pensiones asistenciales por vejez, invalidez, deficiencia mental etc. 4) acceso preferencial a los programas de promoción social.

Desde el punto de vista institucional, Chile Solidario es vinculado al Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) creado bajo el primer gobierno de la Concertación.

El siguiente cuadro ilustra las principales estrategias sociales de los gobiernos de la Concertación

Cuadro N° 2 Estrategias de Protección Social por gobiernos de la Concertación (1990-2010)		
Período Presidencial	Prioridades en la estrategia y política social	Iniciativas emblemáticas en tema de pobreza e indigencia
1990-94 Patricio Aylwin <i>Enfoque de pobreza:</i> Conceptualización de la pobreza. - Carencias y necesidades insatisfechas - Heterogeneidad de pobrezas - Entrega de herramientas y expansión de capacidades (promoción social) -Privilegio a la organización social y la atención grupal	- Responder a la deuda social - Mejorar beneficios de la red social y las condiciones en que operaba el sector salud y educación, mas recurso para la vivienda social - Creación de MIDEPLAN como Ministerio encargado de coordinar las acciones de superación de la pobreza y múltiples servicios para atender a grupos vulnerables específicos (FOSIS, SERNAM, INJUV y otros)	- Reforma tributaria con fines sociales - El FOSIS y sus programas sociales dirigidos a entregar herramienta y expandir capacidades en las localidades, las organizaciones sociales, los microempresarios, etc. - Capacitación laboral de jóvenes a cargo del SENCE. MINTRAB. - Programa Mujeres Jefas de Hogar del SERNAM que es ejecutado por los municipios Programa de las 900 escuelas
Período Presidencial	Prioridades en la estrategia y política social	Iniciativas emblemáticas en tema de pobreza e indigencia
1994-2000 Eduardo Frei Ruiz-Tagle <i>Enfoque de pobreza</i> - Carencias y necesidades insatisfechas - Heterogeneidad de pobrezas - Entrega de herramientas y expansión de capacidades - Soluciones integrales e intersectoriales - Desarrollo territorial y local - Atención a la extrema pobreza (asentamientos precarios): infraestructura y habilitación social	Infraestructura vial y conectividad Alza del gasto con fines sociales recurriendo a mecanismos de co-pago de la familia en educación y el desarrollo de modalidades de concesión privada para el financiamiento de grandes obras de infraestructura, “liberando” recursos públicos para destinarlos a fines sociales Modernización del Estado y coordinación de la política social Inicio de la reforma educacional y de la justicia El territorio como unidad de intervención en el plano social Se amplía la descentralización en la asignación de recursos.	Plan Nacional de Superación de la Pobreza (fracasado) con participación de Municipios, gobernaciones y gobierno regional Chile Barrio: programa integral de atención a 972 asentamientos precarios en el país, 106 mil familias. El Estado ofrece solución a estos asentamientos a través de una coordinación entre los Ministerios de Vivienda, MIDEPLAN-FOSIS, Ministerio del Interior-SUBDERE, Ministerio de Bienes Nacionales y los niveles comunal, regional y nacional.
2000-2006 Ricardo Lagos	Refuerza el proceso de modernización	Alza en un punto el impuesto al valor

Desarrollo y Seguridad en América Latina: el caso de la Red de Protección Social de la Presidenta Michelle Bachelet en Chile (2006 – 2010)

Felipe Venegas San Martín

<p><i>Enfoque de pobreza</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Carencias y necesidades insatisfechas, heterogeneidad de pobreza y entrega de herramientas y expansión de capacidades según situaciones específicas - Protección social: fortalecer los recursos de las familia para protegerse (adecuado manejo social de los riesgos que la afectan) - Soluciones integrales e intersectoriales - Familia en extrema pobreza como unidad de intervención; subsidios, bonos, acceso preferencial a programas (red local), apoyo sociopsicológico (habilitación social) -Definición de mínimos de calidad de vida 	<p>del Estado, consolida la renovación de la infraestructura vial y avanza en la implementación de las reformas de educación y justicia.</p> <p>Se inicia la reforma del sector salud (Plan AUGE, derechos garantizados de atención en situaciones específicas de enfermedad).</p> <p>Continúa y se extiende plazo del Chile Barrio hasta 2006</p> <p>En materia de pobreza: atención integral y preferente a las familias indigentes (CHS).</p>	<p>agregado (IVA) para financiar el Sistema de Protección Social Chile Solidario y el Plan Auge en Salud.</p> <p>Sistema Chile Solidario como punto de partida de una Sistema Nacional de Protección Social, dirigido a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Familias en extrema pobreza - Programa de Atención Integral del Adulto Mayor sólo - Programa de Apoyo a Personas en la Calle (inicio)
<p>2006-2010 Michelle Bachelet</p> <p><i>Enfoque de pobreza</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación e inclusión social - Derechos garantizados por el Estado desde la cuna a la vejez -Vulnerabilidades específicas y riesgo socioeconómico (no solo pobres e indigentes) - Fortalecimiento de los componentes solidarios en salud, previsión social, educación, vivienda - Participación ciudadana en formulación de alternativas de propuestas de política pública (Consejo para la Reforma de la Previsión Social, para la Infancia, para la Educación) <p>Fuente: Raczynski.2008</p>	<p>Profundización de un Sistema Nacional de Protección Social que sigue el ciclo de vida de las personas y familias.</p> <p>Profundización en el enfoque de derechos sociales</p> <p>Reforma de la Previsión Social: creación de un pilar solidario, fortalecimiento del pilar contributivo y desarrollo del pilar voluntario, asegurando la complementariedad y consistencia entre ellos.</p> <p>Expansión Plan Auge de salud (ampliación de las enfermedades incluidas)</p> <p>Nueva Política de vivienda: calidad, cantidad e integración social y centrado en la personas.</p> <p>Revisión y propuesta de reforma en el sector educación (motivado por la movilización estudiantil de mayo-junio de 2006)</p>	<p>Continuación del Chile Solidario y su ampliación hacia la población infantil de corta edad con la puesta en marcha del Programa Chile Crece Contigo (niñez temprana, 0-4 años)</p> <p>Previsión social (proyecto de ley en el Parlamento) que crea una pensión básica universal y un pilar solidario en el sistema de previsión social (beneficios de vejez, invalidez y sobrevivencia, financiado por recursos fiscales, que reemplaza el sistema vigente de pensión asistencial y pensión mínima garantizada y se encuentra integrado al sistema contributivo y complementario con el pilar voluntario).</p> <p>Instrumentos más completos y flexibles para los sectores pobres, importancia del entorno y la vida en comunidad.</p> <p>Ley de subvención preferencial en educación en el Parlamento (Más recursos)</p>

El cuadro anterior es una radiografía de las prioridades de cada uno de los gobiernos de la Concertación, desde la atención de las necesidades urgentes provocadas por las políticas de shock aplicadas bajo la dictadura, la estructuración de un sistema institucional bajo el gobierno del Presidente Frei hasta la profundización en materia de vulnerabilidades a través de programas específicos bajo los gobiernos de los presidentes Lagos y Bachelet. Este último con un marcado enfoque hacia la pobreza vinculado a la participación e inclusión social.

El gobierno de la Presidenta Bachelet se caracterizó por asumir el enfoque de los derechos humanos como política de desarrollo, con programas de protección que abarcan desde la primera infancia a la vejez. Aquí se expresa la inclusividad de las políticas.

Dos programas integrantes de esta Red de Protección Social son los más destacados de la administración Bachelet. El programa “Chile Crece Contigo” y la Reforma Previsional que pasaremos a revisar a continuación.

6.2 La Red de Protección Social del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2006 –2010)

6.2.1 El enfoque de la Protección Social

El enfoque de la Protección Social bajo el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet corresponde a la concepción de desarrollo con protección social como un derecho humano, lo que significa interpretar los derechos humanos como derechos exigibles y no como dádivas, que puedan ser efectivamente ejercidos y no como aspiraciones que pueden ser o no otorgadas. En tal sentido hablamos de derechos permanentes e inalienables a toda persona humana que le otorguen seguridad de que aquellos derechos no desaparecerán en el tiempo. El papel del Estado es fundamental como obligación de este último de no violar y de proveer las condiciones legales y político- institucionales que aseguren sus objetivos.

Del mismo modo, la política del gobierno en esta materia se vio influenciada por el enfoque de “*Desarrollo como Libertad*” del premio Nobel Amartya Sen, el autor señala que “...el desarrollo puede concebirse (...) como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos.” (Sen. 2000. p 19)

Es decir que el desarrollo no debe medirse con otro indicador que no sea el aumento de las libertades de los individuos.

Lo anterior se encuentra íntimamente relacionado con la valoración de la democracia en el enfoque de Sen y que se encuentra presente en el espíritu y la forma de las políticas sociales del gobierno de la Presidenta Bachelet. En efecto, un modelo que considera a los sujetos portadores naturales de derechos, sin discriminación alguna, libres, lo que les permite participar activamente de sus propios procesos de desarrollo con una influencia fundamental del diálogo y la participación intersectorial, sería imposible de realizar bajo un régimen no democrático, de manera que podemos decir que los ejes de la política social de la Presidenta Bachelet fueron:

- a) El individuo como portador de derechos humanos que deben ser garantizados por el Estado.
- b) El papel de la libertad en el sentido de garantizar a las personas el ejercicio libre de sus derechos.
- c) La democracia como único sistema de gobierno capaz de garantizar derechos y libertades y como elemento esencial de la participación ciudadana en la construcción de su propio desarrollo.

A continuación examinamos los dos programas más importantes de la Red de Protección Social del Gobierno de la Presidenta Bachelet, el programa “Chile Crece Contigo” y la Reforma Previsional.

6.2.2 La Red de Protección Social de Chile: “Protege”

Como hemos revisado, durante los gobiernos de la Concertación, de manera sostenida, se han fortalecido las políticas sociales para hacerlas más amplias y de mejor calidad. Gracias a este esfuerzo constante hecho por el país hoy los chilenos tienen más derechos y más protección ante situaciones como la enfermedad, la pobreza, el desempleo, la vejez y la discapacidad.

Actualmente, la red PROTEGE incluye el trabajo coordinado de los diversos ministerios relacionados con la protección social, y tiene como base un conjunto de nueve programas y beneficios que cubren las principales necesidades de la población a lo largo de todo su ciclo vital:

- 1.-Chile Crece Contigo
- 2.-Becas de educación escolar y superior
- 3.-Subsidio a la contratación de jóvenes
- 4.-Garantías explícitas de salud AUGE
- 5.-Subsidios para la vivienda
- 6.-Chile Solidario
- 7.-Seguro de desempleo
- 8.-Pensión Básica Solidaria
- 9.-Bono por Hijo Nacido vivo o adoptado

PROTEGE enfoca su tarea hacia los sectores con mayores necesidades y carencias, pero su público no se limita a las personas en situación de pobreza. Varios de los programas

y beneficios de PROTEGE abarcan a grupos mayoritarios de la población, incluyendo a las familias de clase media.

La red PROTEGE busca reducir la vulnerabilidad, crear oportunidades para los niños, niñas y sus familias, combatir la discriminación en todas sus formas, disminuir las desigualdades y mejorar la equidad social.²³

En esta sección nos enfocaremos en dos programas específicos desarrollados bajo el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet por representar el objetivo de brindar cobertura a las personas durante todo su período vital. Nos referimos a los programas “Chile Crece Contigo” y la Pensión Básica Solidaria.

6.2.3 Chile Crece Contigo

Es el componente del Sistema de Protección Social que busca acompañar, proteger y apoyar integralmente a niños, niñas y sus familias con acciones y servicios de carácter universal. Aportar todos los elementos para asegurar condiciones de equidad desde el nacimiento del niño y en los primeros años de vida, considerados los más importantes en su desarrollo físico e intelectual. Todos los beneficios son gratuitos financiados por el Estado.

El “Chile Crece Contigo se conforma por 6 programas que detallamos a continuación.

6.2.4 Programa de Apoyo al Recién Nacido

Está destinado a todos los nacidos en hospitales de la red de salud pública, y tiene dos componentes principales:

a) Un set de implementos básicos para los primeros meses de vida, que consta de 4 paquetes:

- El de apego seguro para fomentar el apego y los cuidados del recién nacido con elementos como un porta bebé tipo bandolera y un cojín para amamantar.
- El de Cuidados del Recién Nacido que entrega artículos para que todos los niños tengan condiciones de aseo, higiene y confort, con 7 elementos como pañales desechables, toalla de baño y tijeras de uñas, entre otros.

²³ Fuente: Gobierno de Chile. Disponible en: <http://www.redprotege.gov.cl>
Información consultada el día 10 de abril de 2010 (Pueden haber operado cambios en la información producto del cambio de gobierno, pero no afecta los propósitos de esta investigación)

- Una cuna corral completamente equipada para que los bebés tengan un espacio propio y seguro donde dormir.
- Vestuario del bebé que entrega ropa para bebés de 0 a 3 meses y de 3 a 6 meses.

b) Un libro de educación para las familias, llamado "Creciendo Juntos", sobre fomento de apego seguro, atención y cuidados básicos del recién nacido y que incluye todo lo que se necesita saber para la crianza durante los dos primeros años de vida.

6.2.5 Ayudas Técnicas para usuarios de Chile Crece Contigo

Es un implemento de apoyo diferenciado que utilizan aquellos niños y niñas de 0 a 6 años que presentan alguna dificultad en su desarrollo para favorecer su capacidad de desenvolverse. Por ejemplo, audífonos, sillas de ruedas, elementos para la escuela o para la vida diaria que facilitan la alimentación o la higiene personal, etc.

Para acceder a este beneficio se debe pertenecer a los hogares pertenecientes al 60% más vulnerable y el niño se debe atender en un servicio de salud pública.

6.2.6 Sala cuna y jardín infantil gratuitos

Chile Crece Contigo asegura disponibilidad de sala cuna y jardín infantil para todos los niños y niñas de hasta 4 años de edad que formen parte del sistema y cumplan con los requisitos:

Salas cuna: Dirigido a niños y niñas de hasta dos años de edad cuya madre o adulto responsable trabaje, busque trabajo, estudie o presente una situación de especial vulnerabilidad

Jardín infantil: Dirigido a niños y niñas de dos y tres años de edad cuya madre o adulto responsable trabaje, busque trabajo, estudie o presente una situación de especial vulnerabilidad.

6.2.7 Programa educativo masivo

El Programa Educativo Masivo está dirigido a sensibilizar sobre las necesidades de desarrollo de los niños y niñas en la primera infancia y a orientar a los adultos, especialmente a padres y madres, en materias de cuidado y estimulación de los niños y niñas a través de cápsulas educativas en radio y televisión, entre otros medios.

El Programa Educativo Masivo considera el sitio web www.crececontigo.cl, que contiene información acerca de la primera infancia, acceso a consultar especialistas y disponibilidad de material de apoyo y didáctico para niños y niñas.

Asimismo, contempla un teléfono gratuito de información y apoyo para los padres y madres, conocido como Fono Infancia puesto a disposición para atender consultas y entregar orientación. El beneficio está abierto a toda la población.

6.2.8 Programa de apoyo al desarrollo biosicosocial

Es el programa de acceso de niños y niñas a Chile Crece Contigo a partir del primer control de gestación. Acompaña y hace seguimiento personalizado a la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas que se atienden en el sistema público de salud.

Está destinado a mujeres embarazadas, niños y niñas de hasta 4 años de edad que se atiendan en el sistema público de salud.

Cuenta con un catálogo de beneficios que se actualiza anualmente y que detalla cada una de las prestaciones consideradas en cada una de las 5 áreas en las que se divide el programa, fijando estándares e indicadores para cada una de las prestaciones.

1. Fortalecimiento de los cuidados prenatales
2. Atención personalizada del proceso de nacimiento
3. Atención Integral al niño o niña hospitalizado/a
4. Fortalecimiento del control de salud del niño/a
5. Fortalecimiento de las intervenciones en la población infantil con riesgo o rezago en su desarrollo.

6.2.9 Subsidio Único Familiar

El Subsidio Único Familiar (SUF) es el beneficio equivalente a la Asignación Familiar en su primer tramo, para personas de escasos recursos que no pueden acceder a la Asignación Familiar por no ser trabajadores dependientes afiliados a un sistema previsional. El SUF, que se reajusta anualmente en el 100% de la variación experimentada por el IPC.

El beneficio está destinado a:

- Jóvenes hasta los 18 años de edad y personas discapacitadas de cualquier edad que vivan a expensas del beneficiario

- Madres de menores que vivan a sus expensas, por los cuales perciban SUF.
- Mujeres embarazadas.
- Personas con deficiencias mentales a que se refiere la Ley N° 18.600 de cualquier edad, que no sean beneficiarios de Subsidio de Discapacidad Mental.
- Inválidos de cualquier edad.

El Chile Crece Contigo es el programa más ambicioso generado para cubrir necesidades elementales de la población y que acompaña el desarrollo de los niños junto a sus padres intentando cubrir las principales vulnerabilidades. Desde los elementos básicos del nacimiento hasta los apoyos en formación para la paternidad, apoyo psicosocial y subsidios.

Todos estos programas tienen alcance nacional y son gratuitos para las personas que se atienden en el sistema público de salud.

El programa cumple con el objetivo de reducción de las vulnerabilidades y de crecimiento con equidad planteados como elementos fundamentales de la política de la Presidenta Michelle Bachelet.

En tal sentido, la encargada de implementar estos programas, la ex ministra de Planificación Nacional, Paula Quintana señala: “El Chile Crece Contigo llegó para quedarse, acompañando a la mujer desde el embarazo, luego entregándole al recién nacido una educación de calidad desde sus primeros meses y acompaña a ese niño o niña hasta que llega a la tercera edad. De esto se trata la red de protección social que impulsa el Gobierno”.

6.3 La Reforma Previsional

La previsión para todos corresponde a uno de los objetivos del Estado consignados en el artículo 19 de la Constitución Política, que establece precisamente, el derecho a seguridad social. Esto significa que a través de la previsión, se busca construir mecanismos para proveer ingresos en la vejez, minimizando el riesgo de pobreza y transformando las pensiones en una retribución justa al aporte de las personas a la sociedad.

6.3.1 El cambio en el sistema

En la década de los 80, el sistema de pensiones chileno sufrió su primera gran transformación, pasando de un sistema de reparto, a cargo de las cajas previsionales, a un sistema de cuentas de capitalización individual (pilar contributivo), a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Si bien, a partir del 82, esto fue obligatorio para todos los trabajadores dependientes, en el caso de los que ya cotizaban en las antiguas cajas el cambio fue opcional y por tanto se creó el Instituto de Normalización Previsional, el cual, hasta la fecha, se encarga de administrar aquellos cotizantes que aún quedan en algunas de estas cajas, hasta su extinción. Adicionalmente, se incluyó la posibilidad de cotizar de manera voluntaria, de manera de aumentar los fondos de pensión, mediante el Ahorro Previsional Voluntario, APV (Pilar Voluntario), constituyéndose así, un sistema de dos pilares. Para administrar este sistema, se creó la Superintendencia de AFP como institución del estado encargada de controlar y fiscalizar a las AFP, que son entidades privadas.

Con el tiempo, el sistema fue mostrando debilidades, entre las que se incluyen: la desprotección de aquellos que no pueden cotizar por inestabilidad laboral, la no incorporación de los trabajadores independientes, inequidades de género (especialmente la incorporación del trabajo informal de la mujer en el hogar), falta de competencia y control de calidad de las AFP, sumado a la nueva realidad demográfica nacional. Chile es un país que está envejeciendo. En la actualidad, la población mayor de 60 años bordea los dos millones de personas. Producto del mejoramiento de las condiciones de vida en el país y de los avances en salud, estas cifras seguirán creciendo. Se estima que para el 2020 la esperanza de vida de las mujeres será de 83 años, mientras que la de los hombres será de 77 años, lo que va a representar un 17% de la población total. (Subsecretaría de Previsión Social, 2010).

Para esto, en el año 2006, el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet creó la comisión Marcel, un equipo de trabajo multidisciplinario y altamente especializado que desarrolló el proyecto de ley que perfecciona el sistema de pensiones en todos los ámbitos antes nombrados, el cual fue tramitado durante el 2007 y finalmente aprobado el 2008.

Uno de los aspectos más emblemáticos que contempla la reforma previsional, es la incorporación del llamado "Pilar Solidario", que beneficia a quienes, por diversas

razones, no han alcanzado el derecho de incorporarse al sistema previsional vigente y no tienen pensión o que encontrándose afiliados a algún régimen, habiendo cotizado y cumpliendo con los requisitos de elegibilidad, no han logrado reunir los fondos suficientes para financiar una pensión razonable.

Sin embargo, la reforma previsional trajo consigo una serie de modificaciones que cambiarían de forma muy importante la previsión en Chile ya que abarcan no solo a los más desprotegidos, sino que a la clase media, al sector privado, trabajadores independientes, jóvenes, mujeres y población en general. Tales cambios, requirieron una nueva definición organizacional, que incluye la modificación de algunas instituciones como el Instituto de Normalización Previsional (INP) o la Superintendencia de AFP (SAFP), así como la creación de nuevas estructuras como el Instituto de Seguridad Laboral (ISL) y la Comisión de usuarios, entre otros.

6.3.2 Estructura del sistema previsional: Instituciones y sus interrelaciones

El rol de diseño de política y conducción del sistema, corresponde al Ministerio del Trabajo, a través de la Subsecretaría de Previsión Social.

El aspecto Normativo y Regulatorio se unifica en una nueva institución: La superintendencia de pensiones (SP, ex SAFP), entidad que regula y fiscaliza el régimen contributivo general (AFP) y el nuevo régimen de pensiones solidarias.

La administración y entrega de los nuevos beneficios junto con las AFP, recae en una nueva institución pública denominada Instituto de Previsión Social (IPS, actual INP), que administra los beneficios del sistema de Pensiones Solidarias y también gestionará, hasta su extinción, los regímenes previsionales de las antiguas cajas y contará con una red territorial de Centros de Atención Previsional Integral.

6.3.3 El Aporte Previsional Solidario

Uno de los aspectos más destacados de esta reforma es el Aporte Previsional Solidario. Antes de la Reforma, miles de personas mayores de 65 años en Chile no alcanzaban pensiones, o de alcanzarlas, su monto no permitía cubrir las necesidades básicas de una vejez digna. Por ejemplo, muchas mujeres dueñas de casa que nunca cotizaron no recibían ningún aporte lo que elevaba la pobreza en el segmento de los adultos mayores. Para acabar con esta realidad, se creó el Aporte Previsional Solidario de Vejez, que asegura a través de aportes del Estado un monto de acuerdo a las siguientes categorías:

6.3.4 Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBS-Vejez)

Es el beneficio financiado por el Estado al que podrán acceder las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional. El Estado entrega a quienes cumplidos los 65 años de edad y no tengan derecho a ningún pago previsional un monto de \$75.000 pesos mensuales²⁴ (120 euros) reajustables de acuerdo al IPC.

6.3.5 Aporte previsional solidario de vejez (APS-Vejez)

El Aporte Previsional Solidario de vejez es el beneficio financiado por el Estado, para quienes hayan cotizado al Sistema de Pensiones contributivo, al que pueden acceder las personas que tengan una pensión base mayor que cero e inferior o igual a la Pensión Máxima con Aporte Solidario.

Su monto se ajusta a la situación socioeconómica de las personas de acuerdo a la información entregada por la Ficha de Protección Social.

6.3.6 Pensión básica solidaria de invalidez (PBS-Invalidez)

Es el beneficio financiado por el Estado al que podrán acceder las personas declaradas inválidas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional, ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia, y que reúnan los requisitos de edad, focalización y residencia. Estas personas recibirán un aporte de aumento gradual. En la actualidad el monto entregado por persona asciende a los \$ 75.870 pesos (121 euros) reajustables anualmente de acuerdo al IPC.

6.3.7 Aporte previsional solidario de invalidez (APS-Invalidez)

Es un aporte monetario mensual, de cargo fiscal, para todas aquellas personas que han sido calificadas como inválidas, que habiendo contribuido a un sistema de pensiones, financien una pensión inferior a la Pensión Básica Solidaria de Vejez. Su monto se ajusta a la situación socioeconómica de las personas de acuerdo a la información entregada por la Ficha de Protección Social.

²⁴ El sueldo mínimo en Chile es de \$172.000 pesos (280 euros)

6.3.8 Bono por hijo nacido vivo

Es un beneficio que incrementará el monto de la pensión de la mujer a través del otorgamiento de un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado.

El Bono por Hijo no se paga al momento del nacimiento del hijo, sin embargo, a esa fecha se fija su monto y comienza a generar rentabilidad. En el caso de los hijos adoptivos, el bono se generará tanto para la madre biológica como para la madre adoptiva.

La o las bonificaciones se depositarán en su cuenta de capitalización individual, incrementando el monto de su pensión.

Para el caso de las mujeres con pensión de sobrevivencia no afiliadas a AFP o INP, se les calculará una pensión autofinanciada de referencia, considerando como su saldo las o las bonificaciones que por hijo nacido vivo les correspondan. En este caso, el monto resultante se sumará al aporte previsional solidario que le corresponda.

Mujeres beneficiarias de PBS de Vejez. En este caso, el Instituto de Previsión Social (IPS, ex INP) les calculará una pensión autofinanciada de referencia, considerando como su saldo la o las bonificaciones que por hijo nacido vivo les correspondan.

El monto del beneficio corresponde al equivalente al 10% de 18 ingresos mínimos mensuales, correspondientes a aquel fijado para los trabajadores mayores de 18 años y hasta los 65 años, vigente en el mes de nacimiento del hijo.

6.3.9 Subsidio Previsional a Trabajadores Jóvenes

La Reforma Previsional incorporó como un beneficio de cargo del Estado, un subsidio previsional destinado a trabajadores jóvenes a partir de julio de 2011, producto de que los fondos ahorrados en edades tempranas de los afiliados son más importantes en el aumento de las pensiones que aquellos aportados en edades más adultas.

El beneficio está destinado a trabajadores y sus empleadores y es equivalente al 50% de la cotización previsional obligatoria (10% de la remuneración imponible con tope máximo de 64,7 UF), calculado sobre un ingreso mínimo mensual.

El beneficio se entrega a todos los trabajadores entre 18 y 30 años de edad cuya remuneración sea igual o inferior a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual.

De esta manera se asegura una protección previsional durante todo el ciclo vital, desde el apoyo a las madres por hijo nacido vivo, el aporte previsional a los jóvenes de

menores ingresos, a los adultos mayores que durante su vida laboral hayan cotizado o no en el sistema previsional, y a las personas con invalidez. Esta política implementada creada bajo el Gobierno de la Presidenta Bachelet es el reflejo del interés por proteger durante todo el ciclo vital.

A continuación presentamos una entrevista a la persona encargada de implementar estas políticas, la ex ministra del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, Paula Quintana.

6.4 Entrevista a la ex ministra del MIDEPLAN (Ministerio de Planificación) del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet Sra. Paula Quintana Meléndez.

La presente entrevista corresponde a un aspecto fundamental de este trabajo de investigación y los propósitos específicos de este capítulo donde intentamos relevar el rol de la protección social como eje de una política de seguridad humana que otorgue condiciones de desarrollo perdurables a los grupos sociales.

El Ministerio de Planificación es el encargado en Chile de llevar adelante las políticas públicas vinculadas al ámbito de la protección social y fue bajo la administración de la Presidenta Michelle Bachelet, y encabezado por la ex ministra Paula Quintana, donde se realizaron los programas que nos interesa destacar en este trabajo.

El éxito de las políticas sociales de la Presidenta Bachelet es ampliamente reconocido, siendo Chile el único país de la región en haber cumplido las Metas del Milenio propuestas por Naciones Unidas.

No es extraño entonces que precisamente durante la semana en que realizamos esta entrevista a la ex ministra, una delegación de la República Popular China arribara a Chile para conocer y aprender de la red de protección social implementada desde el ministerio que le correspondió encabezar a la ex ministra.

En la siguiente entrevista la ex ministra nos entrega los ejes centrales de la política de protección social del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, así como las claves de la implementación de la política.

La entrevista fue realizada por el autor de este trabajo el día 25 de noviembre de 2010.

La metodología de la entrevista se realizó en modo de cuestionario para evitar cualquier injerencia del pensamiento del autor y dejar las apreciaciones a modo de conclusión de esta entrevista.

