

VIOLENCIA Y COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Francisco Javier Díaz & Patricio Meller, editores



Lucía Dammert

Isaac De León Beltrán
& Elkin Velásquez

Ricardo Córdova Macías

Miguel Székely Pardo

Dante Contreras, Amaranta Alfaro
& Paulina Sepúlveda C.

Claudia Serrano & Félix Modrego

CEPLAN
CORPORACION DE ESTUDIOS PARA LATINOAMERICA

serie COHESIÓN SOCIAL

VIOLENCIA Y COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Francisco Javier Díaz & Patricio Meller, editores

VIOLENCIA Y COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Francisco Javier Díaz & Patricio Meller, editores

Lucía Dammert

Isaac De León Beltrán
& Elkin Velásquez

Ricardo Córdova Macías

Miguel Székely Pardo

Dante Contreras, Amaranta Alfaro
& Paulina Sepúlveda C.

Claudia Serrano & Félix Modrego

CIEPLAN

CORPORACION DE ESTUDIOS PARA LATINOAMERICA



serie COHESIÓN SOCIAL

Violencia y cohesión social en América Latina

Primera edición: julio de 2012

© 2012, Francisco Javier Díaz y Patricio Meller, editores

© 2012, Cieplan

Dag Hammarskjöld N°3269, piso 3, Vitacura

Santiago - Chile

Fono: (56 2) 796 5660

WEB: www.cieplan.org

ISBN: 978-956-204-036-5

Producción editorial: Uqbar Editores / www.uqbareditores.cl

Diseño y diagramación: Fan design_Josefa Méndez

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en Chile / Printed in Chile

ÍNDICE

PRESENTACIÓN / UNA NUEVA AGENDA LATINOAMERICANA	9
INTRODUCCIÓN / VIOLENCIA Y COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: PERSPECTIVA INTRODUCTORIA Francisco Javier Díaz & Patricio Meller	11
INSEGURIDAD, CRIMEN Y COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: ¿ES POSIBLE PASAR DEL DISCURSO A LA EVIDENCIA? Lucía Dammert (Chile)	27
COHESIÓN SOCIAL, CONFIANZA Y SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA: UN ESTUDIO EXPLORATORIO Isaac De León Beltrán & Elkin Velásquez (Colombia)	49
CRIMEN, INSEGURIDAD Y DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA Ricardo Córdova Macías (El Salvador)	105
JÓVENES QUE NI ESTUDIAN NI TRABAJAN: UN RIESGO PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Miguel Székely Pardo (México)	163
DESARROLLO CON COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Dante Contreras, Amaranta Alfaro & Paulina Sepúlveda C. (Chile)	209
COHESIÓN TERRITORIAL: LA DIMENSIÓN AUSENTE DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Claudia Serrano & Félix Modrego (Chile)	235
RESEÑA AUTORES	279

PRESENTACIÓN

UNA NUEVA AGENDA LATINOAMERICANA

A partir del año 2007, CIEPLAN ha llevado adelante una importante línea de investigación en materia de desarrollo y cohesión social en América Latina. Inicialmente patrocinado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y por la Unión Europea, y con la colaboración del Instituto Fernando Henrique Cardoso de Brasil y la Fundación Carolina de España, el programa de investigación logró construir un original marco conceptual acerca de la cohesión social en la región, el que posteriormente serviría de base para una serie de estudios específicos en diversos ámbitos de política pública. De aquella primera iniciativa emanaron valiosos productos, como fueron una colección de libros y estudios¹ y la Encuesta de Cohesión Social 2007².

Al proyecto se sumaron nuevos apoyos entre 2009 y 2011. El Banco Mundial, la Fundación Internacional e Iberoamericana para la Administración y las Políticas Públicas (FIIAPP) e IDEA International, se unieron al PNUD y la Unión Europea en el patrocinio de una nueva etapa del proyecto, donde la idea central fue llevar a los distintos países de la región la discusión teórica y programática de la primera etapa, generando un diálogo político-técnico, de carácter interdisciplinario, acerca del desarrollo, la cohesión social y la democracia. El objetivo: construir lo que se denominaría *Una Nueva Agenda Latinoamericana* de políticas públicas.

De esa forma, se creó un espacio de diálogo presencial y virtual en donde participaron decenas de políticos, *policy-makers*, académicos, expertos y dirigentes empresariales y sociales de diversos países de la región³. Se contó también con el apoyo de importantes think-tanks de la región, como CADEP en Paraguay, FEDESARROLLO en Colombia y FUNGLODE en República Dominicana. Para analizar en detalle las investigaciones encargadas y generar espacios de diálogo con la sociedad civil, se realizaron dos talleres de expertos en Santiago de Chile, en julio y en septiembre de 2010, y cuatro seminarios de políticas públicas en El Salvador (octubre de 2010), Paraguay (noviembre de 2010), Colombia (abril de 2011) y República Dominicana (mayo de 2011). Este último seminario se realizó bajo invitación de la Presidencia de República Dominicana.

En total, participaron cerca de cuarenta expositores, en más de treinta paneles distintos, con un público que superó las quinientas personas. Se contó con la valiosa parti-

¹ Entre ellos: Cardoso y Foxley (2009) *A medio camino: Desafíos de la democracia y el desarrollo en América Latina*, Santiago: CIEPLAN-Uqbar; Tironi (2008a) *Redes, Estado y mercado. Soportes de la cohesión social latinoamericana*, Santiago: CIEPLAN-Uqbar; Cox y Schwartzman (2009) *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*, Santiago: CIEPLAN-Uqbar; Valenzuela y otros (2008) *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*, Santiago: CIEPLAN-Uqbar; Gasparini y otros (2008) *Polarización económica, instituciones y conflicto*, Santiago: CIEPLAN-Uqbar.

² Cuya base de datos se encuentra disponible en www.ecosocialsurvey.cl

³ Detalles y presentaciones, así como registro de imagen y video, se pueden apreciar la red en www.dialogoslatingoamericanos.org

cipación del Presidente de República Dominicana, Leonel Fernández; del ex Presidente Tabaré Vázquez, de Uruguay; del Vicepresidente de la República de Colombia, Angelino Garzón; del Ministro del Interior del Paraguay, Rafael Filizzola; del Secretario General Iberoamericano, Enrique Iglesias; así como de relevantes autoridades de diversos países de América Latina.

El proceso de diálogo que se llevó a cabo durante 2010 y 2011, confirmó una de las principales constataciones que a nivel teórico había realizado el proyecto de investigación en su primera etapa: la seguridad ciudadana asoma como una de las principales amenazas a la cohesión social en América Latina. En ella se conjugan, además, una serie de otras variables negativas, como son la desigualdad, la discriminación y la segregación territorial. El desafío, sin embargo, es extraer el tema del ámbito de política policial y llevarlo al área de la política social.

Es por ello que CIEPLAN decidió dar al tema de la seguridad ciudadana, crimen y violencia, la máxima prioridad como objeto de investigación. Este libro condensa algunas de las reflexiones que se realizaron al respecto y que fueron contrastadas en los diálogos de políticas públicas que se realizaron en los países. La conclusión es simple: una agenda latinoamericana de desarrollo debe colocar el tema de la seguridad en el centro del accionar estatal y social.

Santiago de Chile, junio de 2012

INTRODUCCIÓN

VIOLENCIA Y COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: PERSPECTIVA INTRODUCTORIA

Francisco Javier Díaz & Patricio Meller

Cada año, más de 200 millones de latinoamericanos son víctimas de algún acto delictivo¹, siendo las tasas de criminalidad más altas del mundo. Mientras Europa o América del Norte presentan tasas de homicidios dolosos inferiores a 4 por cada 100.000 habitantes, el promedio en el Caribe y en América del Sur sobrepasa los 18, a la vez que el promedio de América Central y México sobrepasa los 25².

En los últimos años, además, se ha producido un alarmante recrudecimiento de la violencia en diversos países. Observadores y analistas han llegado a señalar el peligro de que algunas zonas de la región se transformen en una suerte de “Somalia latinoamericana”³. En países como El Salvador, Guatemala, Honduras o Venezuela, la tasa de homicidios sobrepasa los 40 por cada 100.000 habitantes, mostrando un fuerte crecimiento en la última década. El fenómeno se extiende y agrava en territorios específicos dentro de países como México, Brasil o Colombia. En los países considerados “seguros”, como Argentina, Perú, Chile o Uruguay, la seguridad ciudadana está dentro de las principales preocupaciones de los ciudadanos. E incluso en esos lugares, determinados barrios al interior de las grandes ciudades presentan índices de temor y cifras de criminalidad significativamente más altas que en el resto del país⁴.

El problema a menudo se contamina y agrava por causa del narcotráfico y las mafias. Las bandas de crimen organizado asolan ciudades y barrios, atemorizando a los ciudadanos. América Latina está muy expuesta en ese respecto: se ubica próxima a los mercados mundiales de la droga en Estados Unidos y Europa, con sectores campesinos que ven en la producción y traslado de la sustancia una actividad infinitamente más rentable que las actividades lícitas. La región andina, por ejemplo, produce casi el 90% de la cocaína mundial, lo que genera una estela de organizaciones delictuales y el desarrollo del poder corruptor. Poco a poco, en algunos países comienza a observarse bandas delictuales de alta sofisticación en su organización y logística, las que ejercen control físico sobre determinados barrios y territorios. El secuestro, la extorsión o el cobro de rentas a cambio de protección, se han hecho práctica frecuente en numerosos territorios de nuestra región.

Lo anteriormente expuesto genera una extendida sensación de vulnerabilidad en las personas, escepticismo en la capacidad del Estado para controlar el fenómeno, así como desconfianza en la rectitud de instituciones tan relevantes como el Poder Judicial, el sistema político y las policías. El temor hace que se replieguen las asociaciones de individuos y que se debilite la sociedad civil. En ocasiones, la reacción gubernamental

¹ Cifras de victimización del Latinobarómetro 2008.

² Cifras comparables al año 2004 de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

³ Joaquín Villalobos, *El País* de España (20/02/2012).

⁴ Una interesante discusión acerca de cómo afectan a la cohesión social las disparidades en materia de seguridad al interior de los países y de las ciudades, se encuentra en Sorj y Martucelli (2008).

deja las cosas peor: operaciones policiales semimilitarizadas en las que se vulneran los derechos civiles, así como enfrentamientos armados donde muchas veces terminan muriendo personas inocentes.

Como apunta el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el “déficit de estatalidad” es extremo (PNUD 2010, 184). La ineficacia del Estado para controlar el orden hace que se pierda confianza en la autoridad, que no se denuncien los hechos delictivos y que se genere, incluso, una tendencia a privatizar la seguridad pública, que va desde la proliferación de empresas privadas de seguridad, hasta la poco civilizada práctica del linchamiento y la venganza. Todo ello provoca un evidente y creciente fenómeno de desintegración social que conlleva que se debilite la cohesión de la comunidad.

¿Cómo enfrentar este fenómeno? ¿Cómo detener su crecimiento y extensión? ¿Por dónde empezar a atacar el problema? Son estas algunas de las preguntas que se hacen las autoridades y la sociedad civil de la región completa. Un temor fundado recorre el pensamiento de todos: el crimen en América Latina está debilitando fuertemente los lazos mínimos que unen a las sociedades. La legitimidad democrática, la observancia de las leyes, la fortaleza de las instituciones estatales y el funcionamiento de los mercados pueden colocarse en jaque producto de la violencia delictual, a la vez que se deterioran gravemente los vínculos comunitarios entre los individuos y la confianza general en la sociedad. Pero al mismo tiempo, una intuición se hace cada vez más compartida: el simple enfoque de la represión y el castigo del delito no es la solución de fondo que requiere este verdadero drama social que aqueja a millones de latinoamericanos.

Violencia, cohesión social y desarrollo

A partir de 2007, CIEPLAN llevó adelante un extenso programa de investigación acerca de la cohesión social. Producto de ese trabajo, y en particular de la encuesta ECOSOCIAL que se aplicó en siete países de la región, se pudo arribar a un concepto de cohesión social, a una cierta noción de por qué las fuentes de la cohesión social son distintas en América Latina que en otras latitudes, y también se pudo identificar las principales amenazas a la cohesión social que se aprecian en nuestro continente⁵.

Existen diversas aproximaciones a la cohesión social, todas influidas por la disciplina desde donde se le analiza. Esta dificultad conceptual termina por transformar la cohesión social en una suerte de “concepto marco” (*framing concept*), que permite incluir en el análisis las distintas dimensiones de la problemática social: inclusión/exclusión, inequidad/igualdad, movilidad social, distribución de ingresos, segregaciones y discriminaciones de distinto tipo (sociales, territoriales, étnicas), entre otras.

Durante la primera década del siglo, hubo un resurgimiento del concepto de cohesión social como “factor dinamizador del desarrollo económico y social”, y/o como “respuesta ante la demanda de mecanismos efectivos que aseguren el ejercicio de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática”, y/o como “alternativa de rescate del sentido de pertenencia”. A este respecto, Bernard (1999, 2) plantea:

⁵ Los principales textos producidos acerca de este concepto y la encuesta son: Tironi (2008a y 2008b) y Valenzuela et al. (2008).

“El concepto de la Cohesión Social presenta los signos característicos de un cuasi-concepto, es decir, es una de esas construcciones mentales híbridas que en la política se proponen cada vez más a menudo (...) Estas construcciones híbridas tienen dos aspectos: (i) un análisis selectivo de los datos de un contexto específico lo que permite ser relativamente realista, y (ii) además, preservar una indeterminación que posibilita seguir los cambios y las necesidades de la acción política. Esto explica por qué es tan difícil definir exactamente qué significa la Cohesión Social”⁶.

Con todo, poco a poco en la literatura se fue clarificando la asociación entre cohesión social y sentido de pertenencia de los ciudadanos de un determinado país hacia la sociedad en que viven, sus instituciones y sus reglas formales e informales. La generación de ese sentido de pertenencia constituye una suerte de “patrimonio simbólico” de las sociedades (CEPAL 2007, 15), lo que les permite enfrentar la cambiante realidad de manera colectiva y no simplemente individual. Como conceptualizó CIEPLAN en su momento:

“La cohesión social puede ser explicada como la capacidad dinámica de una sociedad democrática para absorber el cambio y el conflicto social mediante una estructura legítima de distribución de sus recursos materiales y simbólicos, tanto a nivel socio-económico (bienestar), socio-político (derechos) y socio-cultural (reconocimiento), a través de la acción combinada de los mecanismos de asignación del Estado, del mercado, de la sociedad civil, de la familia y de otras redes comunitarias” (Tironi 2008b).

En este sentido, CIEPLAN realizó un novedoso aporte a la discusión, al proponer que existen distintas fuentes y pilares para la cohesión social, según la diferencia del proceso de conformación de cada sociedad. Como señala Tironi, se trata de un fenómeno multifactorial, que debe analizarse en diversos niveles (macro, meso y micro) y que, por tanto, puede configurarse de manera distinta. La capacidad de la sociedad para procesar los distintos fenómenos de cambio en su interior puede ser muy variada dado el lugar donde surge. Es por ello, concluye Tironi, que puede efectivamente hablarse de diferentes modelos de cohesión social, como son el modelo europeo, el modelo anglosajón y el modelo propiamente latinoamericano (Tironi 2008b).

Para Europa, por ejemplo, la cohesión social se refiere a la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitando la polarización mediante la acción primordialmente del Estado. Su concepto de cohesión social, como declaró el Consejo de Europa en el año 2005 (Tironi 2008b, 15), pone el acento en las políticas públicas que desde el Estado se llevan adelante para asegurar un cierto nivel de bienestar similar para todos los ciudadanos. En este sentido, igualdad, estado de bienestar y cohesión social son conceptos que van de la mano.

⁶ Para una revisión y discusión sobre la conceptualización de la cohesión social, ver Tironi (2008a, 2008b), Peña (2008), Valenzuela (2008).

Este concepto se contrapone al uso que se le da en la tradición anglosajona, y especialmente en Estados Unidos. En aquella tradición, la cohesión social está asociada a la capacidad de la sociedad civil de desarrollarse autónomamente y la capacidad del Estado de asegurar la convivencia pacífica en la sociedad, permitiendo a los individuos llevar adelante sus proyectos de vida y emprendimiento.

Para los latinoamericanos, en cambio, la cohesión social atraviesa múltiples dimensiones e involucra a múltiples agentes de la sociedad. Las fuentes de la cohesión social, es decir, los mecanismos que permiten distribuir los recursos materiales y simbólicos entre sus miembros, son diversas. Los latinoamericanos miran al Estado, pero también, miran al mercado, a sus redes familiares y amicales, y a la comunidad. Todas estas fuentes, cuando operan de forma adecuada, permiten absorber el conflicto y los cambios que se van produciendo en la sociedad.

Ciertamente, una época de fuertes cambios significará una amenaza a la cohesión social si es que esta no logra hacer operar los mecanismos de ajuste. Es un hecho que, en la transición de estas sociedades a la modernidad, se produce un desmembramiento en que lo individual adquiere preeminencia por sobre lo social. Como observan Carlos Peña y Eugenio Tironi:

“Cuando soplan los vientos de la modernización, los vínculos comunitarios experimentan una lenta e inevitable decadencia, transformación que plantea el problema de qué es lo que ha de llenar ese vacío o, si se prefiere, qué es lo que ha de curar esas heridas que provocan los procesos de modernización” (en Tironi 2008a, 19).

La propiedad privada y el funcionamiento masivo de los mercados alteran la antigua conformación comunitaria de las sociedades. Los objetivos comunes se difuminan; los bienes públicos de la comunidad se hacen más difíciles de asir; la jerarquía social establecida por tradición o herencia en la comunidad se ve cuestionada. En síntesis, en la sociedad comunitaria “precapitalista”, la comunidad prevalece por sobre el individuo. Cada persona tiene derechos y responsabilidades respecto del resto; pero estos deberes y derechos pueden ser muy desiguales (Berman 2006; Iversen 2005). En cambio, en el capitalismo (democrático) cada persona importa y, puede definir, al menos teóricamente, su destino de manera autónoma. Esta mayor autonomía individual debilita los vínculos entre las personas. Las transacciones o el intercambio en el mercado y los contratos constituyen los mecanismos de interacción entre los individuos. La consecuencia de todo esto es el debilitamiento de la cohesión social. Obsérvese la gran paradoja existente que señala Ferdinand Tönnies:

“En la sociedad pre-capitalista la gente permanecía unida a pesar de todas las diferencias (sociales) existentes. En cambio, en la sociedad capitalista, las personas están aisladas a pesar de todas las cosas que las unen” (citado en Berman 2006, 4-5).

El mercado ciertamente juega un rol en la inclusión de los individuos a un esquema común de distribución de bienes. Pero la sociedad, aun en el capitalismo, consiste en algo más amplio, en un orden social compartido, en acuerdos básicos acerca del bien común y en reglas del juego que permitan y faciliten el desarrollo humano. La sociedad se constituye en un espacio distinto del público-estatal o privado-mercantil. Es un interregno que no se copa por la acción del mercado o el despliegue de las opciones individuales, y que no se reduce a la acción del Estado por medio de las políticas públicas o del sistema político. La sociedad constituye el colectivo que plantea normas de relación social (Giddens, 1999; Peña 2008). Incluso en un mundo global, existe un *ethos* cultural y valórico que contribuye y facilita las relaciones entre las personas.

El actual desafío político es aun mayor, por cuanto el proceso de modernización de los últimos 30 años ha generado una estela de cambios sociales en aquel *ethos* cultural y valórico. Los cambios de las últimas tres décadas en América Latina han sido dramáticos: crecimiento de las ciudades, apertura de las economías, extensión del mercado en las formas de intercambio y asignación de recursos, aumento generalizado de los años de escolaridad, reformas del sistema escolar, estabilidad macroeconómica, mayores niveles de consumo de la población, ingreso a la fase de transición demográfica, incorporación laboral de la mujer, estabilización de la democracia, una creciente cultura de derechos, acceso a las tecnologías de la información y los medios de comunicación masivos. Toda esta gran transformación ha erosionado las relaciones sociales de tipo tradicional sobre las que reposaba históricamente la cohesión social en muchos países de la región, sin ofrecer alternativas inclusivas de reemplazo. De esta forma, la principal amenaza a la cohesión social latinoamericana es la que podría surgir de un doble proceso:

“Por una parte, la erosión de los vínculos y creencias básicas en que ella descansa hasta ahora, a causa de los procesos de individualización que trae consigo la modernización. Por la otra, la incapacidad del sistema para satisfacer las expectativas que se han formado los latinoamericanos, a partir de la experiencia de las últimas décadas, de oportunidades de progreso y de movilidad social” (Valenzuela et al. 2008, 15).

Si el desgaste de los vínculos y la frustración de ilusiones convergen en el tiempo, la cohesión social en la región podría verse seriamente afectada. Y se daría peor aún en un contexto de baja legitimidad de las instituciones y de la democracia, lo que, como bien se muestra en el capítulo de Ricardo Córdova en este volumen, se ve acrecentado producto de la inseguridad y la violencia.

Según se ha señalado, si el proceso de modernización económica tiene el potencial de alterar bases tradicionales de cohesión en nuestra región, como son los vínculos familiares y comunitarios, la violencia y el crimen tienen el potencial de minar las bases mínimas de confianza interpersonal e institucional que requiere toda sociedad.

El recrudecimiento de la violencia y las actividades delictivas se ven asociadas a la polarización y el conflicto social, y afectan eventualmente el crecimiento. Parafraseando a Bourguignon (1999), ¿es esta violencia la consecuencia de la pobreza y la inequidad, y por tanto, de la falta de cohesión social?

La evidencia empírica muestra que hay una clara asociación entre estos fenómenos (Bourguignon 1999; Fajnzylber et al. 2001). Al aumentar el crimen y la violencia, los cimientos institucionales del crecimiento se vuelven débiles (World Bank 2005). En breve, una situación persistentemente inequitativa en América Latina tendría un efecto negativo importante sobre la cohesión social y el nivel de bienestar de la población latinoamericana. Por una parte, reduce la tasa de crecimiento de largo plazo. Por otra parte, afecta la calidad de vida y el nivel de inseguridad de las personas.

En otras palabras, una economía más equitativa es más estable desde un punto de vista político y social, lo cual genera mayor cohesión social, menores conflictos y criminalidad y, bajo las circunstancias adecuadas, mayor crecimiento y desarrollo (Gasparini et al. 2006). En definitiva, tanto la expansión de la democracia como del mercado generan una igualdad simbólica entre los individuos que debe ser acompañada y reforzada por las políticas públicas. Esa igualdad simbólica,

“cuando es desprovista de esperanza o de recursos, conduce a conductas predatorias y criminales (...) Pero esta misma igualdad simbólica de los ciudadanos es lo que los impulsa, en ciertas ocasiones, a exigir el respeto de la ley y en caso de necesidad, a buscar su defensa a través del derecho. La primera conspira contra la cohesión social (...) La segunda apuntala la cohesión social, puesto que transmite un suplemento de confianza en las instituciones. El que prime, a término, una u otra de estas sinergias, dependerá de la naturaleza del juego democrático que se afirmará en la región en las próximas décadas” (Sorj y Martucelli 2008, 167).

Es, por tanto, deber del Estado hacerse cargo de esta realidad apremiante para millones de ciudadanos en América Latina. La inseguridad y la violencia ciertamente son un efecto de la situación social que viven miles de latinoamericanos, especialmente jóvenes. Pero ellas son también causa de un deterioro significativo de la cohesión social. Sus consecuencias pueden ser dramáticas si es que no se actúa a tiempo y eficientemente. Y la simple represión policial no es el camino, como queda de manifiesto en los textos que se presentan en este libro.

Políticas públicas y seguridad

La relevancia de la seguridad y la violencia en América Latina han provocado que el tema cope la agenda pública y que se erija como principal preocupación de los latinoamericanos, incluso más que otros aún pendientes en la región, como el empleo, la pobreza, la educación o la desigualdad. Según muestran diversos estudios de opinión —como el LAPOP o el Latinobarómetro—, el tema de la inseguridad en la vida cotidiana de las personas se ubica consistentemente al tope de la lista de preocupaciones de los ciudadanos. Según ECOSOCIAL de CIEPLAN, el índice de temor en los siete países que componen la muestra bordea el 40%, mientras que más de un tercio de los encuestados legitima la defensa privada.

Ahora bien, la cobertura mediática del fenómeno también contribuye en cómo los ciudadanos perciben el peligro real. De esta forma, no es poco común presenciar altos

niveles de temor en países que poseen bajos índices de criminalidad (comparativamente hablando) o, como en el caso de Chile, cifras de alto temor contrastadas con cifras de victimización relativamente estables. En el caso chileno, el índice de Inseguridad subió de 41% a 53% entre 2005 y 2009, mientras que el índice de Victimización bajó de 38% a 33%, según cifras de la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2009.

Todo ello ha perjudicado abordar de manera adecuada el tema desde las perspectivas de las políticas públicas. En efecto, es tal la gravedad y sobre todo la espectacularidad del problema, que el votante exige a los políticos terminar pronto y de manera drástica con la inseguridad. Para afrontar el tema de manera integral, sin embargo, las políticas públicas toman cierto tiempo en madurar. Además, como apunta Lucía Dammert en su trabajo en este volumen, no está disponible toda la información que se requiere ni existen datos homologables para poder comparar la efectividad de las políticas de seguridad implementadas en cada país.

Es muy común, por tanto, que prácticamente todos los sectores políticos caigan en lo que Dammert denomina “populismo penal”, es decir, un discurso que prioriza medidas comunicacionales sin base en evidencia. Por lo general, se trata de un discurso altamente punitivo, que conlleva alza de penas y encarcelamiento (incluyendo a adolescentes, producto de sucesivas reformas legales), sin mayor preocupación por las consecuencias de dicha opción.

El “populismo penal” lleva a que las políticas públicas en materia de seguridad se centren en las consecuencias del delito y la sanción, antes que en las causas del delito y la violencia. Ello provoca que incluso, al preocuparse de las consecuencias de delito, no se privilegien las mejores alternativas de persecución y castigo. Como todo populismo, el “populismo penal” sencillamente no escucha las recomendaciones de los expertos e insiste en repetir fórmulas que no han demostrado éxito, pero que sin embargo intuitivamente pueden aparecer como necesarias. El mejor ejemplo es el alza de penas.

Con todo, crecientemente ha ido generándose en la región una comunidad de estudios acerca del tema. Más allá del “populismo penal”, poco a poco en América Latina se han ido llevando a cabo algunas reformas de largo alcance para abordar algunas aristas del tema, fundamentalmente en materia de reformas judiciales y procesales y, en algunos casos, reformas en los servicios policiales. Asimismo, se ha generado una buena literatura y datos empíricos acerca de algunos otros temas, como victimización, inseguridad, percepciones delictuales, costes económicos de la violencia, implicancias legales, entre otros.

Hay un aspecto que merece ser profundizado y hacerlo de manera comparada en la región. Se trata de los determinantes sociales del delito, es decir, estudiar aquellas condiciones sociales (edad, trabajo, estudio, empleo, movilidad, etc.) que hacen más proclive que un individuo caiga en los círculos delictuales.

En resumen, este volumen habla de las diversas aristas que deben considerarse a la hora de hablar de políticas públicas en materia de violencia y cohesión social. Claramente asume una óptica multidisciplinaria y propone, en breve, que la política pública en materia de seguridad debe asumir una óptica multisectorial que, comprendiendo la gravedad y urgencia del problema, proponga medidas de mediano y largo plazo especialmente en materia de determinantes sociales y territoriales. Solo de esa manera, creemos, se podrá enfrentar el fenómeno en su globalidad.

Una agenda latinoamericana para enfrentar la violencia

Las propuestas de política pública que hacen los seis autores de este volumen se basan en extensos análisis de las diversas realidades que cada uno de ellos observa.

Lucía Dammert, de Chile, comienza con un llamado urgente: en materia de políticas públicas acerca de seguridad es imprescindible que la clase política de la región pase del discurso a la evidencia. Como se señaló, el “populismo penal” es fuerte en la región e impide la formulación de políticas sobre bases serias y fundadas, pero sobre todo, políticas de mediano y largo plazo. La inmediatez de la seguridad (y su parafernalia mediática) sencillamente impulsa a los tomadores de decisión a tomar decisiones efectistas.

Dammert sostiene que, a pesar de los avances, aún no se produce la efectiva vinculación de las políticas de seguridad con las políticas de protección social. Hoy se reconoce que la prevención es primordial (aunque la respuesta práctica sea generalmente la represión). Pero traducir ese reconocimiento a acciones específicas es lo que falta. Señala Dammert:

“La seguridad debería salir de una agenda centrada en la justicia criminal y avanzar en una ciudadanía social. Múltiples actores han mostrado que la seguridad implica justicia social, mayores niveles de involucramiento comunitario y solidaridad. Sin esos principios, no tendremos seguridad, sino más bien encierro, protección y limitaciones”.

Dammert pone especial acento en el grave efecto de la delincuencia en el aumento de la desconfianza personal e interpersonal en la región. Como bien retrata después Ricardo Córdova, este fenómeno posee un enorme potencial disruptivo en la cohesión social y la democracia en la región.

A partir del detallado análisis de la situación del crimen en la región, Dammert se hace una pregunta fundamental, de la cual luego extrae lecciones y sugerencias de acción. ¿Por qué aumenta el delito? La respuesta es ciertamente multifactorial, pero las determinantes sociales juegan un rol fundamental, lo que se entrelaza muy certeramente con lo que Miguel Székely argumenta acerca de los jóvenes que ni estudian ni trabajan, los llamados NiNis. Para Dammert, es claro que diversos factores sociales de riesgo juegan un rol importante en la probabilidad de incremento de acciones delictuales, y los enumera: limitada capacidad de aprendizaje; habilidades sociales precarias, como impulsividad e hiperactividad; bajos ingresos; estilos de parenting; violencia intrafamiliar; abusos de drogas y alcohol; poco compromiso con el proceso educativo; nulo control de pares; falta de recursos de apoyo comunitario; mala calidad y seguridad en los vecindarios; exclusión social.

A partir de ello, la autora formula algunas propuestas como caminos de intervención, centradas básicamente en políticas integrales de protección social. La educación se asoma como política fundamental, pero acompañada de intervenciones a nivel comunitario y barrial, junto a políticas de apoyo en la inserción laboral.

De León Beltrán y Velásquez, de Colombia, escriben sobre la violencia y crimen organizado, cómo ello afecta sensiblemente la confianza interpersonal y, de esa forma, daña la

cohesión social, para lo cual proveen un interesante análisis estadístico sobre la base de los datos de la ECOSOCIAL de CIEPLAN, que explora la relación entre confianza y seguridad. Según los autores, las organizaciones criminales, y en especial aquellas relacionadas con el narcotráfico, son un factor desestabilizador de las sociedades; sobre todo cuando logran tener control territorial total o parcial de zonas urbanas. Dicho control se logra tanto por medio de la coerción, como por la capacidad para ofrecer bienes y servicios —como la seguridad— reemplazando al Estado, asociados a la regulación de la vida económica y social. Por lo mismo, sugieren los autores que una de las primeras tareas del Estado es recuperar el control de esos territorios. Esa recuperación incluye tanto el control de la coerción como la creación de una oferta institucional legal que sustituya a la ilegal.

Luego del análisis, los autores presentan los casos de tres ciudades latinoamericanas de altos índices de criminalidad, donde se han intentado diversas estrategias para retomar el control territorial, hasta entonces alarmantemente en manos del crimen organizado. Se trata de Medellín, Río de Janeiro y Monterrey. Los autores sostienen que parte del éxito en la penetración del crimen organizado reside en que fue capaz de destruir el capital social existente antes de su irrupción, corrompiendo de paso a autoridades de gobierno, fuerzas policiales y judicatura.

De León Beltrán y Velásquez proponen, sobre la base de experiencias de intervención en estas tres ciudades, lograr urgentemente el control sobre el territorio, es decir, el básico monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado. Pero, al mismo tiempo, ir combinando dicha acción de carácter de fuerza con acciones de integración social, partiendo de la base de que es fundamental regenerar lazos de confianza al interior de la comunidad. La intervención social puede incluir: escuelas de alta calidad funcional y arquitectónica, que se conviertan en el eje de la vida del barrio; centro de ofertas de servicios judiciales, para que los ciudadanos comprendan cómo se resuelven los conflictos de manera pacífica y legal; centros de emprendimiento, para que los ciudadanos perciban al Estado interesado en darles apoyo en la creación de nuevos emprendimientos dentro de la legalidad; centros financieros, para que las zonas intervenidas cuenten con una vida financiera legal permanente; y programas de educación técnica y superior, para quitarle la mano de obra a las organizaciones criminales.

De León Beltrán y Velásquez concluyen haciendo un llamado urgente:

“(...) la lucha contra el crimen se convierte en una línea de acción clave en promoción de la cohesión social. Si el control del crimen no se convierte en una prioridad de los Estados entonces la democracia misma puede estar en riesgo como consecuencia del apoyo masivo de la sociedad hacia las soluciones basadas en la autoridad o, lo que es peor, la sociedad puede aprender a convivir con las organizaciones de bandidos que regulan la oferta de bienes y servicios en el barrio”.

Ricardo Córdova, de El Salvador, entrega una valiosísima panorámica y análisis de la violencia en América Central, y cómo esta se relaciona con la estabilidad de la democracia. A partir del análisis de los datos que entrega el LAPOP para los países de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, Córdova explora

la hipótesis según la cual la violencia criminal y la inseguridad están impactando el apoyo a la democracia, la confianza interpersonal, así como los niveles de confianza institucional, contribuyendo a la erosión de los jóvenes sistemas democráticos de la región centroamericana.

Los datos que presenta el autor son muy decisivos respecto de una región seriamente afectada por el crimen. Hay diferencias entre los países del “Triángulo Norte” (El Salvador, Honduras y Guatemala) y los restantes (Nicaragua, Costa Rica y Panamá). A decir verdad, la situación de violencia en el Triángulo parece estar desbocada. Esto genera condiciones de escasa confianza interpersonal e institucional en toda la región.

El grave problema a la hora de formular políticas públicas es que se ha minado la confianza en el gobierno. Por ende, parte del esfuerzo debe orientarse a restablecerla, a generar lealtad en la ciudadanía. Para ello, la participación de la comunidad puede ser una solución. Concluye Córdova:

“En esta perspectiva, un riesgo para las jóvenes democracias centroamericanas es que, por desesperación frente a la problemática de la violencia y la delincuencia, continúe aumentando el apoyo ciudadano a medidas autoritarias, aunado a un debilitamiento de la confianza ciudadana en las instituciones de seguridad y justicia”.

Miguel Székely, por su parte, determinó la relevancia que tiene el segmento de los jóvenes de entre 15 y 18 años (o en una definición más amplia, entre 15 y 25), pero que, por diversas razones de marginación, no se encuentran adscritos al sistema escolar ni dentro del mercado laboral, los llamados *NiNis*. Ese segmento —alrededor de 9 millones de jóvenes—, asociado a condiciones de marginalidad y segregación territorial, es altamente propenso a caer en el circuito de la violencia. Hasta ahora, ellos no han sido objeto prioritario de las políticas públicas.

El autor considera cuatro temas de políticas vinculadas a los *NiNi*: Primero, las intervenciones tempranas, aplicadas hasta ahora en América Latina, no han sido consideradas como parte relevante de las políticas nacionales para los jóvenes. A este respecto, Heckman (2007) ha sostenido reiteradamente que la inversión en capital humano a edades tempranas permite incrementar considerablemente los aprendizajes, la productividad y la sociabilidad en el futuro⁷. No es posible acceder posteriormente a determinados niveles de aprendizaje si antes —en la niñez— no se han desarrollado capacidades básicas. Por otra parte, un entorno de violencia y precariedad llevan a patrones de personalidad vulnerables y más propensos a actividades delictivas, a la depresión y a menor capacidad para interactuar con otros y ser partícipes de la sociedad. En resumen, aumenta la probabilidad de pertenecer al grupo *NiNi*. Al respecto, Dante

⁷ Durante el proceso de maduración cerebral, el aprendizaje y las conexiones neuronales que conlleva, promueven el balance químico en el cerebro humano que da lugar a aprendizajes sucesivos por medio de nuevas interconexiones, en donde la precondition para acceder a un nivel mayor y más complejo de razonamiento está totalmente condicionado al paso por niveles previos. El desarrollar este tipo de interconexiones en edades tempranas posibilita la probabilidad de sinapsis en el futuro. Ver referencias en el artículo de Székely.

Contreras, Amaranta Alfaro y Paulina Sepúlveda, de Chile, coinciden en su artículo con el planteamiento de Miguel Székely en cuanto a llevar adelante un profundo plan de políticas integrales para la primera infancia. Los niños y niñas de América Latina nacen y viven sus primeros años de vida bajo profundas desigualdades. La calidad de atención que los niños de la región reciben de sus padres, cuidadores y profesores es muy heterogénea, dependiendo del estrato social del que provengan. En este sentido, el acceso a un medio adecuado para desarrollarse determina que, desde su concepción, los niños más vulnerables se vean afectados negativamente por su entorno. Por esto, una de las intervenciones con mayor rentabilidad social para aumentar la igualdad de oportunidades en la población debiera darse a través de la implementación de programas integrales de primera infancia, que contemplen políticas de educación, salud y nutrición en los primeros años de vida de los niños. Políticas integrales dirigidas a la primera infancia ayudarían a prevenir daños irremediabiles que pueden ocurrir en esta etapa de la vida de los individuos, como resultado de falta de cuidado adecuado o carencias nutricionales. Una pregunta obvia formulada por Székely es: ¿por qué no se han priorizado las políticas de intervención temprana en los grupos vulnerables en América Latina? Una respuesta plausible es que la lógica de las políticas públicas en la región generalmente es reactiva ante la situación coyuntural; las acciones de prevención sólo tienen resultados en el largo plazo y, por lo tanto no son políticamente rentables en el presente.

El segundo tema de políticas para los jóvenes *NiNi*, según Székely, es la educación. En este caso es necesario dotar a los colegios de mecanismos y recursos para evitar la deserción; los colegios tienen que constituir un espacio en donde los jóvenes estudiantes, particularmente los procedentes de ambientes más vulnerables, encuentren respuestas y atención a su problemática. Los colegiales tienen que percibir que la finalización de los estudios de educación media les proporciona alternativas futuras mucho mejores que la deserción.

Para que lo anterior tenga viabilidad, Székely enfatiza el tercer tema de políticas: los programas específicos para facilitar el tránsito al mundo laboral. A este respecto, se propone acciones de política con énfasis en los mercados de información, la creación de programas de pasantía y el mayor acceso a capacitación para el trabajo a los jóvenes.

Finalmente, Székely postula que, para tener una política integral y articulada de atención a la población *NiNi*, se requiere una institucionalidad específica focalizada en las políticas de juventud. De esta manera, habría una asignación clara y explícita de responsabilidades para atender el tema en cuestión. Además, la política pública contaría con tres atribuciones altamente deseables y complementarias entre sí: continuidad, eficiencia y eficacia. Esto solo existe en dos países latinoamericanos (Costa Rica y República Dominicana), que cuentan con instituciones de atención a la juventud a nivel ministerial.

Dante Contreras, Amaranta Alfaro y Paulina Sepúlveda plantean en su artículo que el entorno en que se desarrollan los individuos frecuentemente es uno de los factores olvidados en las políticas públicas. Para un desarrollo integral de las personas, no solo se requiere mayor acceso a salud, educación o empleo, sino que se necesita, también, de espacios que permitan a los individuos otro tipo de interacciones sociales, como parques, áreas verdes e instalaciones recreativas y deportivas. Estos espacios públicos pue-

den servir como mecanismos integradores donde individuos de diferentes características pueden interactuar, compensando la segregación que producen la salud y la educación.

Existen casos exitosos en América Latina que han logrado generar espacios de integración ciudadana, desarrollo educativo y cultural. Contreras et al. examinan el caso de los “Parques Biblioteca” implementados en la ciudad de Medellín, Colombia. Estos espacios cuentan con áreas destinadas al conocimiento, la cultura y el encuentro ciudadano, tales como salas de lectura e internet para niños y adultos, centros de desarrollo empresarial, ludoteca, talleres de capacitación, teatro, escuela de música, sala de exposiciones, locales comerciales, cafeterías, estacionamientos, zonas verdes y recreativas. Los “Parques Biblioteca” se han convertido no solo en centros de consulta, sino también en puntos de encuentro de las comunidades vecinas.

En breve, Dante et al. enfatizan que es necesario impulsar políticas públicas que logren una mayor integración social, a través de la interacción en espacios públicos entre individuos de distintas realidades socioeconómicas para lograr una mayor cohesión social.

Un segundo foco de políticas públicas sugerido por el artículo de Dante et al. se concentra en las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). Según los autores, estas generan nuevas formas de inclusión e integración ciudadana que vale la pena considerar al analizar las nuevas dinámicas de la cohesión social. La introducción de las TIC ha desplazado los movimientos sociales basados en estructuras políticas y piramidales, dando paso a agrupaciones ciudadanas sin origen político, descentralizadas, sin jerarquías y con estructuras horizontales, que comparten tópicos de interés comunes.

Como contrapartida, aquellos sectores excluidos de las TIC experimentan un shock negativo sobre las competencias y habilidades requeridas en el actual mundo laboral, cuyo resultado final puede llegar a ser la exclusión de facto del mercado del trabajo. Existen algunas políticas públicas orientadas a reducir esta brecha digital, como son los programas “Fundación Infocentro” en Venezuela, “El Encuentro” y “BiblioRedes” en Chile, o Caso “Genda da Terra” en Brasil, los que constituyen experiencias positivas de introducción de las TIC a las comunidades a través de centros de acceso.

Pero las TIC desempeñan adicionalmente el rol de conectar a las personas con la globalización, haciéndolas partícipes de la cultura y el mundo que nos rodea. Además, plataformas como Twitter y Facebook han logrado vincular a millones de personas con un interés común, reduciendo a cero la distancia geográfica. Gracias a las nuevas plataformas de comunicación, grupos de personas que vivían casi en el anonimato han sido escuchados y han aumentado su presencia en la agenda pública y en los medios tradicionales, alcanzado una visibilidad y un empoderamiento que antes eran prácticamente imposibles. De esta manera, las TIC ofrecen a los participantes un escenario ideal para experimentar con la afiliación y el empoderamiento ciudadano, ayudando así a la profundización de la democracia y a la cohesión social.

Contreras et al. concluyen que el quiebre de la barrera geográfica y temporal, la interacción directa de los participantes, la expresión libre sin jerarquías, la posibilidad de encontrar pares con objetivos e intereses comunes de forma rápida, además de la posibilidad de eliminar las asimetrías de información entre los usuarios, convierte a las TIC en un mecanismo único en su clase, capaz de generar mayores niveles de participación

ciudadana, representando una oportunidad sin precedentes para aumentar la cohesión social y el sentido de pertenencia.

A nuestro juicio, es efectivo que las TIC generan una mayor interacción con el mundo cultural global y que ellas tienen el potencial de comunicar y provocar interacción entre grupos de personas con intereses similares. Sin embargo, las alertas son muchas. Como se revisó precedentemente, la modernidad plantea enormes desafíos a la cohesión social, al alterar las bases tradicionales de confianzas, jerarquías, división de labores y formas de pertenecer a la sociedad. Si ya la economía de mercado y la democracia generan enormes mutaciones en aquella sociedad tradicional, donde la igualdad simbólica de los individuos choca brutalmente con la realidad, el potencial de cambio de las TIC es similar o mayor. ¿Qué tipo de nuevas asociaciones generarán? ¿Lograrán crear sentidos comunes de pertenencia y solidaridad entre quienes participan de ellas? Por lo pronto, el Estado ya sabe que tiene un desafío: la brecha digital se está transformando, aceleradamente, en una nueva brecha social.

Claudia Serrano y Félix Modrego, de Chile, focalizan su artículo en el rol desempeñado por el territorio en la cohesión social. A su juicio, este es especialmente relevante desde la perspectiva de la cohesión social, puesto que captura y contiene la experiencia cotidiana y la subjetividad de los individuos. Señalan:

“Allí viven y trabajan, desarrollan sus proyectos, elaboran sus experiencias pasadas y conciben sus perspectivas de futuro. Allí prosperan, logran sacar adelante pequeños y grandes proyectos o, por el contrario, fracasan en sus intentos o simplemente no llegan a imaginar que pueden emprender nuevos cursos de acción. En el territorio cobran sentido las estructuras y las instituciones: están los recursos, las normas, las agencias, los actores. En el territorio se realiza la experiencia de formar parte, pertenecer y ser miembro de una comunidad de ciudadanos. Allí se practican los códigos y atributos de esa membrecía, se es visto, reconocido y apreciado, se comprueba estar inserto en dinámicas que generan valor, contar con vínculos que construyen redes y desarrollar hábitos que retroalimentan en forma conflictiva y creativa el orden social del cual se forma parte o, al revés, se experimentan la exclusión, el bloqueo y los límites”.

En consecuencia, argumentan Serrano y Modrego, la política territorial puede colaborar para mejorar el desempeño de extensas zonas de América Latina que están excluidas total o parcialmente de las dinámicas de desarrollo económico e inclusión social. La evidencia empírica muestra que todos los países de la región presentan grandes disparidades territoriales en los niveles de desarrollo y bienestar. Las brechas medidas a través del PIB/cápita muestran diferenciales de 6 a 9 veces para México y Brasil respectivamente, entre la región más rica y la más pobre. Esta brecha es muy inferior a la de países europeos como, por ejemplo, Holanda (1,3 veces) o Italia (2,4 veces).

Además, la inequidad territorial se entremezcla en muchos contextos con otras formas de desigualdad social. Un ejemplo de ello son las desigualdades raciales, para lo cual Serrano y Modrego proporcionan evidencia para Colombia y Perú.

Serrano y Modrego argumentan que las políticas de cohesión social surgieron en Europa como políticas territoriales estimuladas por un proyecto común que buscó disminuir brechas entre países, regiones y territorios, potenciando el desarrollo y la inclusión social. Este enfoque no se observa en América Latina, por cuanto no hay “una auténtica convicción sobre el potencial transformador de los territorios”. Pensar territorialmente el desarrollo requiere, según Serrano y Modrego, poner atención en tres ejes: (a) políticas nacionales de cohesión territorial, (b) profundización de los procesos de descentralización y gobernanza; y (c) despliegue de la política territorial.

Una política nacional de cohesión territorial incluye 3 elementos complementarios: (i) Pactos de ciudadanía (que son acuerdos políticos y sociales a los que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia); (ii) Fondos de cohesión territorial; y (iii) Modificación del diseño y gestión de las políticas públicas para que tengan “conciencia territorial”.

La profundización de los procesos de descentralización y gobernanza requieren clarificar y fortalecer el proceso de traspaso de competencias hacia los gobiernos regionales, dotar a los mismos de bases de financiamiento sólidas, y optimizar las capacidades humanas, técnicas y profesionales. El despliegue de la política territorial incluye (i) una idea de futuro y un proyecto compartido, (ii) un sistema de gobernanza multinivel con acuerdos y compromisos concretos mediante un sistema de contratos, (iii) la definición de objetivos y metas concretas y medibles.

En resumen, para Serrano y Modrego el factor decisivo para la implementación y el éxito de todas estas propuestas son “las personas; la disposición a emprender y colaborar, la capacidad de aprender e innovar, la habilidad para operar en redes, construir espacios de concertación y conjugar la competencia y la cooperación. Estas dinámicas se refuerzan cuando se generan coaliciones de actores territoriales de desarrollo capaces de acordar un proyecto territorial”.

A nuestro juicio, la integración territorial y la descentralización de las decisiones constituyen prerequisites para el desarrollo de las diversas regiones. Sin embargo, puede que las regiones con más recursos logren distanciarse aun más de las regiones más pobres. ¿Cuáles son las políticas, mecanismos e incentivos para que haya una mayor transferencia hacia las regiones más atrasadas? Se requiere mucho más que enunciar una política de cohesión territorial.

Por otra parte, la solución microeconómica ortodoxa que señala que quienes se consideren excluidos por vivir en zonas precarias debieran migrar de ahí (el argumento de “votar con los pies”), puede que resuelva el problema a nivel individual, pero no lo hace a nivel social. Políticas territoriales y estrategias de desarrollo regional apuntan al problema social general. Si estas fueran exitosas lograrían aumentar la cohesión a nivel regional. La disminución de desigualdades a nivel interregional es condición necesaria, pero no suficiente, para generar cohesión social. Un conjunto de regiones que ha logrado mayor cohesión intrarregional no se traduce automáticamente en un aumento de la cohesión social a nivel nacional; pero, por lo menos, señala un avance en la dirección correcta.

En síntesis, puede haber una retroalimentación positiva o negativa entre cohesión social y violencia. Un mayor grado de cohesión social ayuda a reducir la violencia y esto puede estimular un círculo virtuoso que se refuerza positivamente. Por otro lado, el in-

crecimiento de la violencia debilita las bases de la cohesión social; en este caso, existe el peligro de un círculo vicioso que se autoalimenta y que resulta cada vez más complejo de erradicar.

Para maximizar la probabilidad de ocurrencia del círculo virtuoso, a nuestro juicio, hay que sustituir el enfoque convencional de “más represión y mayores castigos”. Esta ha fracasado como solución de fondo al problema de la violencia. Reiteramos que la política pública en materia de seguridad requiere adoptar una óptica multisectorial que incluya medidas de mediano y largo plazo en factores asociados a determinantes sociales y territoriales. De todo ello hablan los autores en este libro.

REFERENCIAS

- Berman, S. (2006) *The Primacy of Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bernard, P. (1999) “La cohesión social: critique dialectique d’un quasi-concept”. En http://www.cprn.com/documents/15744_fr.pdf *Liens social et politique*, 41 : 47-61.
- Bourguignon, F. (1999) “Crime, Violence and Inequality Development”. En *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington D.C. April 28-30, 1999.
- CEPAL (2007) *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago: CEPAL.
- Fajnzylver, P.; D. Lederman y N. Loayza (2001). “Inequality and Violence Crime”. En *The Journal of Law and Economics*, Vol. 45, Nº 1, pp. 1-31.
- Gasparini, L.; F. Haimovich y A. Pacheco (2006) “Mercados laborales y cohesión social en América Latina”. En *CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata*, Argentina.
- Giddens, A. (1999) *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Heckman, J. (2007) “The Technology and Neuroscience of Capacity Formation”. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, presentado en *Economic Causes and Consequences of Population Aging*, Robert Fogel 80th Birthday Celebration, November 18, 2006.
- Iversen, T. (2005) *Capitalism, Democracy, and Welfare*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Peña, C. (2008) “El concepto de cohesión social”. En E. Tironi (ed.), *Redes, Estado y mercado. Soportes de la cohesión social latinoamericana*, Santiago: CIEPLAN-Uqbar.
- PNUD - OEA (2010) *Nuestra democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Sorj, B. y D. Martucelli (2008) *El desafío latinoamericano: cohesión social y democracia*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Tironi, E. (2008a) *Redes, Estado y mercado. Soportes de la cohesión social latinoamericana*, Santiago: CIEPLAN-Uqbar.
- Tironi, E. (2008b) *Cohesión social en América Latina*, Santiago: CIEPLAN-Uqbar.
- Valenzuela et al. (2008) *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*, Santiago: CIEPLAN-Uqbar.
- World Bank (2005) *At the Frontlines of Development. Reflections from the World Bank*. World Bank, Washington D.C.

INSEGURIDAD, CRIMEN Y COHESIÓN SOCIAL: ¿ES POSIBLE PASAR DEL DISCURSO A LA EVIDENCIA?

Lucía Dammert

Introducción

El incremento de la inseguridad en América Latina es uno de los problemas sociales más graves de las últimas décadas. Sin embargo, la respuesta pública basada en la alarma gubernamental y la inmediatez en las políticas que ha existido desde inicios de los años noventa, no ha tenido buenos resultados. Por el contrario, dos décadas después, la situación es bastante peor en prácticamente todos los países de la región, la institucionalidad gubernamental no se ha fortalecido, y las políticas públicas siguen dictándose en base a la fama de modelos supuestamente exitosos o, peor aún, en base a la simple intuición (Dammert, Ruz y Salazar, 2008).

Hay que reconocer que los avances no son pocos. En primer lugar, la dicotomía entre prevención y control como medidas de intervención ha sido dejada de lado. Los gobiernos de distinto tinte político reconocen la necesidad de avanzar en una propuesta multidimensional que involucre medidas en todos los frentes. En segundo lugar, la policía es entendida como un recurso importante, pero no el único. Hoy se reconoce la relevancia de contar con un sistema de justicia de calidad, a la vez que se toma conciencia de la urgencia de dar solución a un sistema penitenciario que se encuentra en crisis. Para ambas cosas, se requiere de una voluntad política permanente. En tercer lugar, existen nuevos actores que juegan roles importantes, con limitada definición por ahora, pero sin duda con un creciente poder de acción: gobiernos locales y ciudadanía. Finalmente, en algunos países la generación de iniciativas y políticas públicas se enmarca en un proceso de seriedad y rigurosidad, que incluye sistemas de medición y evaluación, diseños participativos e intersectoriales, y consolidación de experticias.

El camino hacia la consolidación de un marco de entendimiento del problema, basado en evidencia que permita mejorar la toma de decisiones, es largo y difícil. A pesar de los avances señalados, el tema criminal sigue siendo visto principalmente como un hecho policial, y sin duda falta hacer el link con los temas de protección social (Torrente, 2008). La seguridad debería salir de una agenda centrada en la justicia criminal y avanzar en una ciudadanía social. Múltiples actores han mostrado que la seguridad implica justicia social, mayores niveles de involucramiento comunitario y solidaridad. Sin esos principios, no tendremos seguridad, sino más bien encierro, protección y limitaciones.

El objetivo de este trabajo es avanzar en la mirada teórica y práctica sobre la agenda de seguridad en el marco del concepto de la cohesión social. Tarea especialmente compleja debido a que ambos son conceptos múltiples, que implican niveles de tolerancia, aceptación y expectativas diversas (Torrente, 2008). La dificultad en su definición hace que estos conceptos sean utilizados más como *framing concepts* que como un concepto que pueda o deba ser contrastado empíricamente (Sorj y Tironi, 2007). Así entendido, lo que se busca es definir un claro patrón de análisis que reconozca la seguridad como uno de los elementos fundantes de la cohesión social, que establezca los múltiples

elementos comunes entre ambas temáticas, y que finalmente avance con información cierta acerca de los factores sociales vinculados al incremento del delito.

El documento se organiza en cuatro secciones. La primera sección entrega un breve balance de la situación de inseguridad y criminalidad en América Latina, con especial énfasis en los elementos comunes y las disparidades subregionales que reclaman por atención. La presencia del crimen organizado es un tema que no permite omisión, aunque la información al respecto es limitada. Por ello, se incluye información al respecto, aunque reconociendo que los factores vinculados a este tipo de criminalidad son específicos y poco comparables con la criminalidad cotidiana. La segunda sección analiza algunas de las aristas principales de la cohesión social y, en especial, la confianza como elemento aglutinador de posibilidades. Los altos niveles de desconfianza ciudadana, interpersonal e institucional constituyen, sin duda, uno de los principales escollos para las iniciativas de cohesión social, y también para aquellas iniciativas de seguridad que se sustentan en la coordinación y cooperación con la comunidad. La tercera sección presenta los avances teóricos sobre las posibles explicaciones del aumento del delito en un determinado momento histórico. Las variables son múltiples y pertenecen a niveles individuales, colectivos y sociales. La cuarta sección pone especial énfasis en los factores sociales vinculados al crecimiento de la criminalidad y la evidencia empírica disponible en la región. El trabajo concluye proponiendo una hoja de ruta por donde avanzar, tanto en la agenda de investigación sobre la vinculación entre cohesión social y seguridad, así como en la de políticas públicas en la materia.

1. Inseguridad y delincuencia en América Latina

Hoy en día, la principal preocupación de los latinoamericanos es la inseguridad. Sobrepasando a problemas tradicionales como el empleo y la pobreza, la inseguridad —entendida como temor al delito— se ha instalado en el primer lugar de la agenda ciudadana de preocupaciones (Caldeira, 2003; Dammert, Alda y Ruz, 2008; Frühling, Tulchin y Golding, 2005). Sin distinción, todos los países de la región enfrentan problemas de incremento del delito o temor ciudadano. También aquellos países considerados lugares seguros (como Chile y Uruguay) presentan altos niveles de preocupación por la criminalidad.

Sin duda, la magnitud del fenómeno es distinta y reviste características específicas en cada uno de los países, e incluso en su interior. Con todo, se podría afirmar que, en términos absolutos, la región enfrenta el crimen como un desafío transversal. La principal barrera es la carencia de información rigurosa y confiable que permita avanzar en diagnósticos más efectivos (Dammert, Ruz y Salazar, 2008). A partir de la recolección misma de la información delictual, se desarrollan procesos carentes de la necesaria metodología para asegurar su calidad y transparencia. Frente a la precaria situación de los sistemas de información, la tasa de homicidios se ha convertido en el principal indicador utilizado para definir la inseguridad presente en un determinado contexto¹. En este marco, América Latina fue considerada la segunda región más violenta del mundo

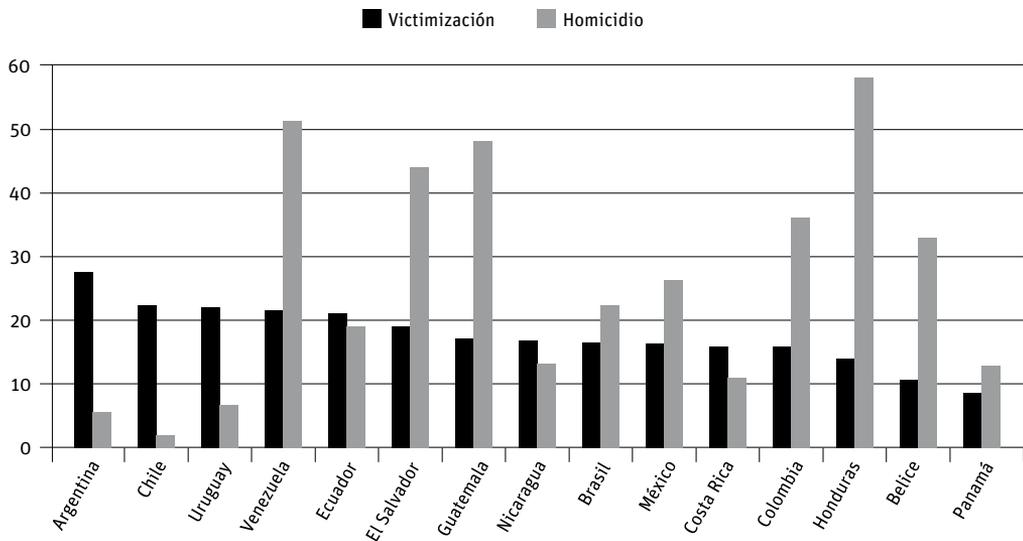
¹ Múltiples estudios comparativos utilizan dicho guarismo, como la OMS en el informe mundial de la salud, la CEPAL en el panorama social, y la OEA en el diagnóstico de seguridad pública, entre otros.

(OMS-OPS, 2003), con tasas de homicidio que prácticamente triplicaban el promedio mundial, y con países donde la magnitud se encontraba totalmente fuera de los márgenes de comparabilidad internacional.

Si bien se trata de una herramienta importante, la tasa de homicidios permite más bien identificar aquellos contextos donde la violencia ha llegado a los extremos de utilización cotidiana. Generalmente se vincula a la presencia de un mercado formal e informal de armas de relevancia, así como a un posible incremento de la presencia del crimen organizado. En esta comparación, países como Chile, Argentina y Uruguay presentan niveles similares a múltiples países desarrollados, e incluso menores que principales ciudades de los Estados Unidos.

Pero la inseguridad no hace alusión solo a homicidios. Esta afirmación se ratifica al comparar los niveles de victimización general (por todo tipo de delito) con las tasas de homicidios. Como se puede ver en el Gráfico 1, los porcentajes de población que dijo haber sido víctima de un delito en aquellos países con bajas tasas de homicidio son significativos. Así, los países mencionados anteriormente como seguros (Chile, Argentina y Uruguay), presentan una problemática de delitos menos violentos, pero de alto impacto social.

GRÁFICO 1. VICTIMIZACIÓN Y HOMICIDIOS, AMÉRICA LATINA 2010



Fuente: Barómetro de las Américas (2010).

La información del Gráfico 1 genera más interrogantes que certezas, pues evidencia que los niveles de victimización en países considerados muy inseguros (Honduras, Guatemala y Venezuela) son menores que aquellos tradicionalmente reconocidos como seguros. Lo anterior permite poner en duda la descripción generalista del problema y avanza en la necesidad de identificar las diversas aristas de su multidimensionalidad.

Algunas posibles hipótesis de explicación se vinculan con la concentración territorial del homicidio centrado en la relación con el tráfico de drogas y, por tanto, no permea necesariamente la distribución delictual de un territorio. Este resultado es contraintuitivo, ya que la literatura ha considerado la alternativa de articulación delictual, es decir, de una vinculación entre aquellos que cometen homicidios con un espacio y ambiente que favorece el desarrollo de actividades criminales varias.

Una segunda hipótesis vincula esta situación con las expectativas de lo que es considerado criminal. Así, por ejemplo, en algunos contextos violentos ocurren algunos hechos menores que no son considerados como delitos y, por ende, el registro de victimización disminuye. En cambio, en los países con menores niveles de violencia, cualquier hecho delictual es tomado en cuenta como un problema y una victimización a recordar y reconocer.

Con todo, ninguna de estas hipótesis ha sido comprobada, lo que demuestra la necesidad de avanzar en estudios más detallados de corte cuantitativo y cualitativo para generar un mejor diagnóstico regional y nacional.

Heterogeneidad en la perspectiva subregional

Si bien es posible afirmar que la presencia del crimen organizado es creciente en la región (especialmente vinculada con los tráficos de drogas, armas y personas), la problemática del delito tiene algunos elementos subregionales que requieren ser considerados. En primer lugar, México y Centro América enfrentan en la actualidad una crítica situación en cuanto penetración del crimen organizado, así como una acentuada presencia de delitos cotidianos llevados a cabo principalmente por pandillas juveniles —“maras” en Centroamérica o grupos delictuales semiarticulados en México— (Gómez y Fritz, 2005; Koonings y Kruijt, 1999; Kliksberg, 2007). La presencia permanente de información de ejecuciones, enfrentamientos con las policías y rivalidades entre carteles que buscan el control del tráfico de drogas hacia Estados Unidos, es evidencia suficiente de una industria del delito consolidada y de difícil enfrentamiento (Fernández y Ronquillo, 2006). La situación en el Caribe no es mucho mejor; de hecho, países como Jamaica y República Dominicana experimentan altas tasas de victimización y homicidio, así como una presencia del narcotráfico en aumento².

Los países andinos, si bien productores de más del 90 por ciento de la cocaína del mundo³, presentan menores niveles de homicidios y enfrentamientos debido al control del crimen organizado. Salvo el caso colombiano, donde décadas de violencia política y criminal dibujan un paisaje bastante particular en la región, en los países andinos la delincuencia cotidiana afecta a los ciudadanos, pero con menor uso de violencia. Cabe destacar que Venezuela es un caso de excepción, debido a la limitada transparencia de la información delictual de los últimos años. En efecto, diversos organismos han de-

² Para mayor detalle, ver Banco Mundial (2007).

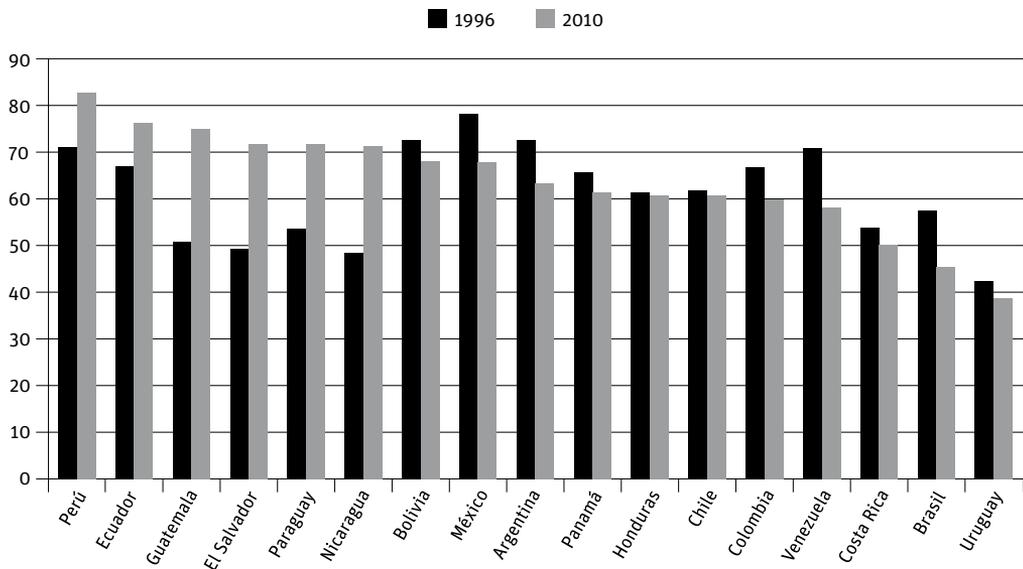
³ Para mayor detalle, ver Informes Mundiales de Droga (UNODC). Disponibles en <http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/WDR.html>.

nunciado la crisis de la seguridad venezolana, el aumento de los delitos y la sensación general de inseguridad; todo ello sin respaldo de datos oficiales⁴.

El Cono Sur presenta los menores niveles de homicidio de la región, pero crecientes niveles de victimización, especialmente contra la propiedad. Así, los robos de vehículos y casas se convierten en hechos cotidianos que despiertan inseguridad e indignación en los ciudadanos (Dammert y Arias, 2007). Mención aparte merece Brasil, en cuyas principales ciudades se desarrollan organizaciones criminales de alta complejidad y articulación, así como de reconocido control territorial⁵.

Las situaciones descritas previamente requieren de una respuesta estatal sólida, organizada y profesional. Lamentablemente, la realidad muestra lo opuesto, con instituciones policiales penetradas por la corrupción, limitada eficiencia y baja profesionalización⁶. En los sistemas de justicia la situación no es mucho mejor. La sensación de impunidad vinculada con la ineffectividad, lentitud y corrupción del sistema, no ha podido ser contrarrestada con los procesos de reforma del procedimiento penal implementados en múltiples países de la región. El Gráfico 2 muestra que los niveles de desconfianza han aumentado en muchos países que implementaron parte del proceso de reforma. En otros casos se evidencia una disminución, pero instalándose aún en porcentajes críticos.

GRÁFICO 2. DESCONFIANZA EN LA JUSTICIA 1996-2010



Fuente: Latinobarómetro (2010).

⁴ En diversos espacios, el Banco Interamericano del Desarrollo, la Organización de los Estados Americanos y el Banco Mundial, entre otros organismos multilaterales, han puesto énfasis en dicha problemática.

⁵ Para mayor detalle, ver: <http://www.vivario.org.br/> y <http://www2.forumseguranca.org.br/node/4799>

⁶ Sin duda las policías de Chile y Colombia son ejemplos de lo opuesto, con reconocimiento generalizado por su profesionalismo y baja tolerancia a la corrupción.

Finalmente, el juego político respecto a las mejores formas de solucionar el problema no ha sido constructivo (Dammert, Ruz y Salazar, 2008). La carencia de experiencia y herramientas técnicas apropiadas, así como serias limitantes estructurales de las instituciones encargadas de la prevención y control del delito, traen de la mano el crecimiento del llamado “populismo penal”. De esa forma, se generan ofertas de política pública con poco sentido de efectividad (pena de muerte, mayores castigos, construcción de más cárceles), las que a su vez polarizan entre aquellos a favor de las víctimas y aquellos considerados garantistas (por ende, de mano blanda). Este debate político ha estado presente en todas las contiendas electorales de los últimos años, con dos efectos claros: por un lado, una banalización generalizada del tema y, por otro, la carencia de seguimiento de las ofertas, ya que una vez que los candidatos acceden a la acción gubernamental, tienden a reconocer la complejidad del problema y la necesidad de políticas de Estado para enfrentarla.

Un ejemplo de esta situación se vislumbra al analizar el tema de la violencia juvenil. La respuesta directa a este fenómeno ha sido el cambio de las leyes de responsabilidad adolescente, las que sistemáticamente han disminuido la edad de imputabilidad penal. Esta reforma legal, sin embargo, no ha traído los beneficios esperados, dado que la inversión en mejores sistemas de prevención y rehabilitación ha sido mínima. Por el contrario, en muchos casos el efecto ha sido incrementar los niveles de violencia y fortalecer carreras criminales. La Tabla 1 muestra algunos de estos cambios, incluyendo el año de publicación de las leyes pertinentes.

TABLA 1. LEYES PROMULGADAS DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL

PAÍS	LEY	AÑO DE PROMULGACIÓN	EDAD	NORMA	
				PROTECCIÓN	INFRACCIÓN PENAL
Barbados	The Laws of Barbados, Chapter 138	1998	16 años		➔
Bolivia	Ley 2.026	1999	12 años	➔	➔
Chile	Ley 20.084	2005	14 años		➔
Colombia	Ley 1.098	2006	14 años	➔	➔
Costa Rica	Ley 7.576	1996	12 años		➔
Guatemala	Decreto 27-2003	2003	13 años	➔	➔
Panamá	Ley 40	1999	14 años		➔
Paraguay	Ley 1.680/01	2001	14 años	➔	➔
República Dominicana	Ley 136-06	2003	13 años	➔	➔
Perú	Ley 27.337	2000	12 años	➔	➔
Uruguay	Ley 17.823	2004	13 años	➔	➔

Fuente: Dammert, Ruz y Salazar (2008).

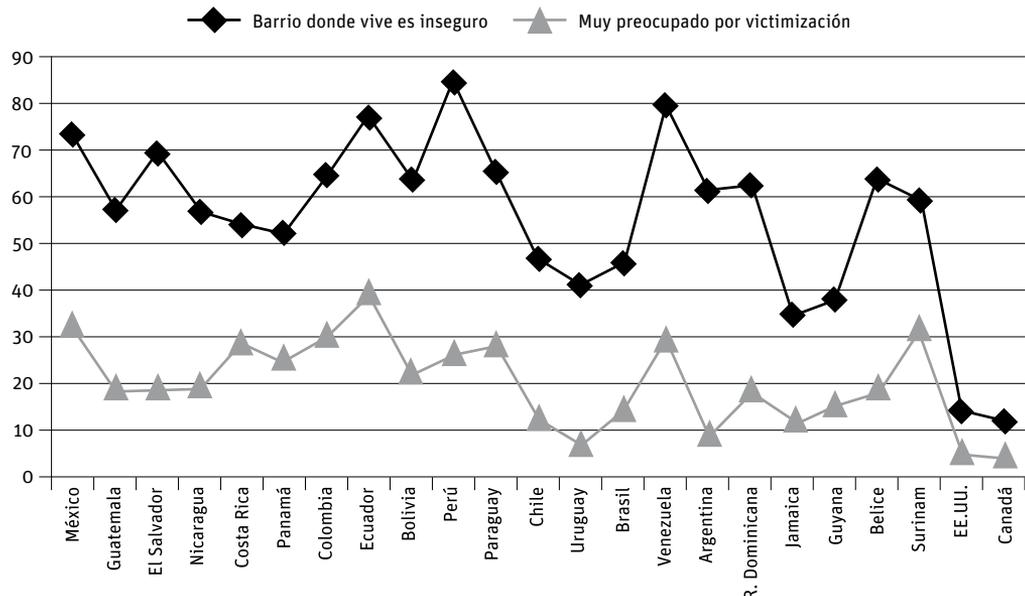
La autonomía del temor

Diversos expertos han puesto énfasis en la presencia del riesgo y el temor en la vida actual (Beck, 1998; Giddens, 1990). Según estos autores, la vida actual estaría marcada por la sensación de orfandad frente a un Estado que se presenta lejano, poco efectivo y limitado en sus capacidades, junto a la presencia de los llamados “valores post materialistas”, es decir, aquellos valores marcados por el individualismo, la autorrealización y el desarrollo de nuevas formas más bien puntuales de solidaridad (Torrente, 2008). De esta manera, la precariedad diaria afirma una sensación generalizada de inseguridad, que en algunos casos se potencia con la creciente importancia de la delincuencia.

El temor a ser víctima de un delito era considerado en la literatura como una consecuencia de las altas tasas de victimización, pero recientemente diversos estudios han puesto énfasis en su autonomía como problema social específico (Ditton e Innes, 2005; Jackson, 2008; Jackson, Allum y Gaskell, 2006). Sin duda, la vinculación con experiencias de victimización es un fuerte predictor, pero la limitada confianza en las instituciones públicas encargadas de enfrentar el problema, el juego político descrito previamente y la sobrecargada agenda mediática con hechos delictivos, son factores claves para su interpretación.

El Gráfico 3 presenta el porcentaje de entrevistados que están muy preocupados por ser víctimas directas o vicarias de algún delito durante el próximo año, así como aquellos que creen que viven en barrios inseguros. Como se puede apreciar, en todos los países consultados, el temor al lugar de vivienda es superior a la percepción de probabilidad de ser víctima de un delito. Las brechas en cada contexto son diferentes, pero es evidente que expresan niveles particulares de incidencia de la problemática.

GRÁFICO 3. TEMOR EN SUS MÚLTIPLES ARISTAS



Fuente: Barómetro de las Américas (2010).

El temor tiene impactos sociales y políticos profundos, que han sido analizados solo limitadamente. El explosivo crecimiento de la seguridad privada, que de forma transversal pone en jaque al monopolio del uso de la fuerza estatal, así como la relevancia de las instituciones formales de justicia, es una arista del fenómeno. Dicha privatización además fortalece los procesos de fragmentación socioterritorial que enfrentan la mayoría de ciudades latinoamericanas y desarrolla una narrativa justificadora de la segregación social (Caldeira, 2003). De igual manera, la justicia en mano propia, caracterizada por los linchamientos, ocurre diariamente en la región y se vincula con el temor y la sensación de desprotección (Godoy Snodgrass, 2006).

¿Qué hacer? El diseño e implementación de políticas públicas destinadas a mejorar la sensación de seguridad de la población han tenido poco éxito en el mundo desarrollado. En América Latina, el resultado no ha sido muy distinto, pese al uso más retórico y mediático de iniciativas vinculadas a impactar sobre la percepción ciudadana. De hecho, la disminución de tasas de victimización no tiene un directo impacto sobre el temor, por lo que una firme mano gubernamental que enfatice en los avances aparece como un elemento clave, siempre y cuando se tengan buenas noticias para comunicar, lo que no ha sido la experiencia latinoamericana en general.

2. ¿Cohesión desconfiada?

Diversos actores han puesto énfasis en los múltiples atributos de la cohesión social. Más allá de las diferencias, se podría afirmar que el consenso de la literatura encuentra lo siguiente: sentido de comunidad, oportunidades de vida similares, respeto por la diversidad, confianza política y sentido de pertenencia (Wedlock, 2006). Estos atributos se vinculan con percepciones ciudadanas que, sin duda, se equiparan a posibles expectativas o deseos de cómo vivir mejor en comunidad. Así, por ejemplo, los niveles de justicia social son entendidos de forma diversa por cada uno de los actores sociales, y los avances hacia la equidad no necesariamente son recibidos con el mismo sentido positivo por todos.

Un elemento clave, que se encuentra mezclado con todos y cada uno de los atributos mencionados previamente, es la confianza institucional e interpersonal. Sociedades donde prima la desconfianza no pueden desarrollar altos niveles de cohesión social; por el contrario, avanzan en la fragmentación y estigmatización. De hecho, en un texto clásico sobre el tema, Uslaner (2000) expresó que la confianza era la “sopa de pollo de la vida social” y, por ende, países con altos niveles de confianza tienden a tener democracias más sólidas y economías más ricas.

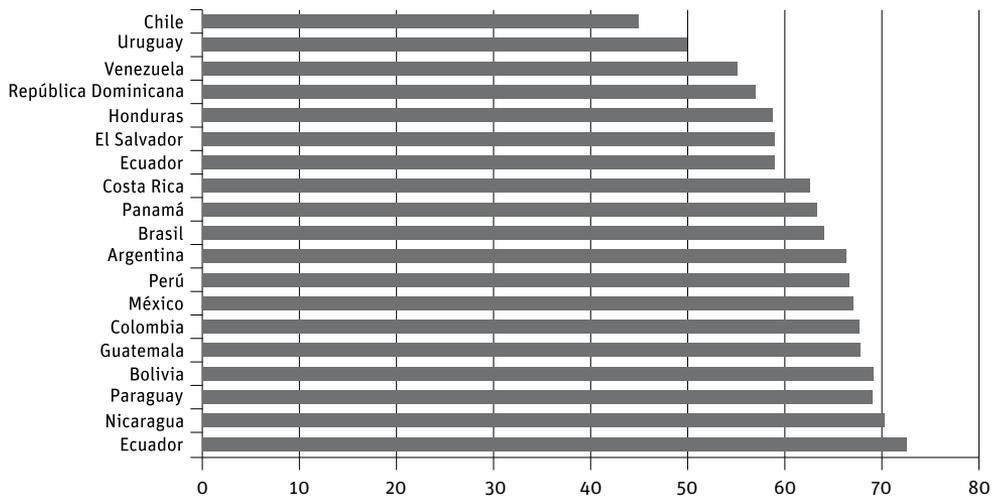
La vinculación con los niveles de crimen ha sido analizada por diversos autores, quienes concuerdan en que generalmente mayores niveles de confianza van de la mano, de menores niveles delictuales. Así, por ejemplo, en un estudio sobre Estados Unidos, se encontró que hay una positiva vinculación entre niveles de confianza social y tasas de homicidio (Messner, Baumer y Rosenfeld, 2004). En un estudio comparado de regiones elaborado por el Centro de Investigación Pew⁷, se mostró que países con mayores

⁷ Ver <http://pewresearch.org/>

niveles de confianza social tienen menor porcentaje de población que considera el crimen como un problema grave.

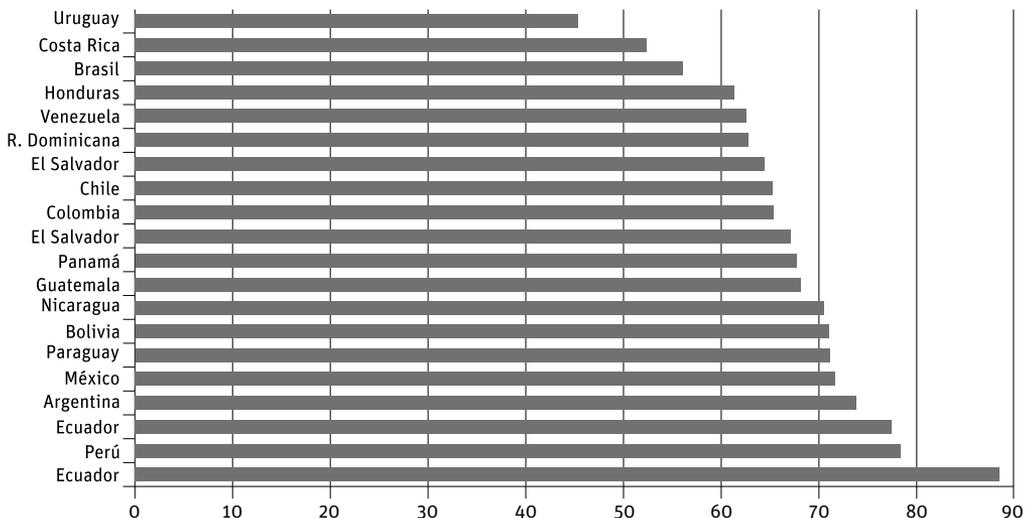
En América Latina, los estudios que vinculan confianza y crimen son muy limitados y tienen un carácter más descriptivo que analítico. En cualquier caso, la información revelada muestra altos niveles de desconfianza en el gobierno. Según datos de 2010, los países de la región, en promedio, presentan guarismos preocupantes de desconfianza de la ciudadanía hacia sus gobiernos, como se muestra en el Gráfico 4.

GRÁFICO 4. DESCONFIANZA EN EL GOBIERNO, 2010



Fuente: Latinobarómetro (2010).

GRÁFICO 5. DESCONFIANZA EN LA JUSTICIA, 2010



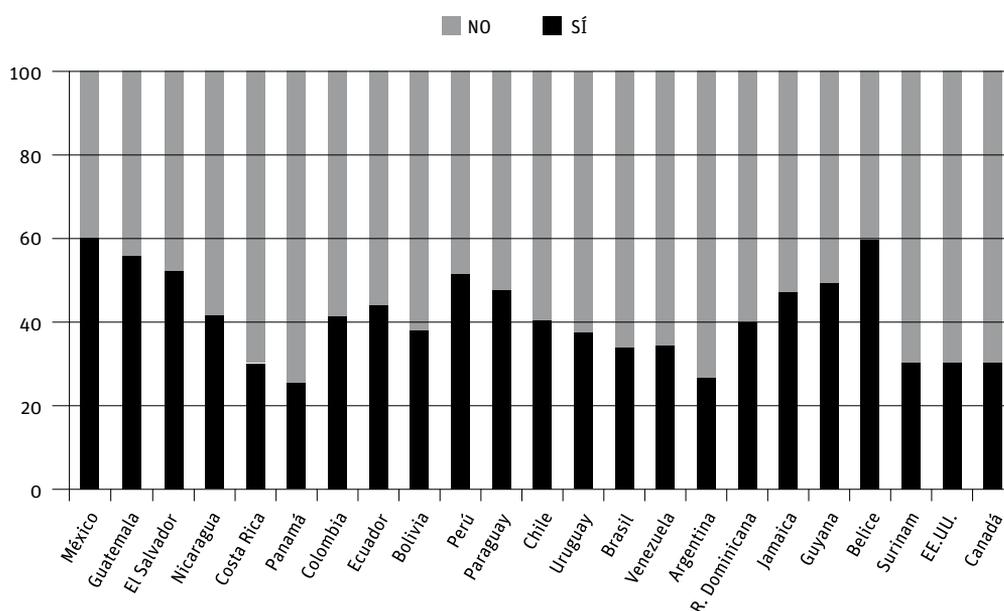
Fuente: Latinobarómetro (2010).

La desconfianza en el gobierno en general presenta mayor complejidad cuando se pregunta por la percepción sobre la justicia. Es preocupante reconocer que vivimos en un continente donde la ciudadanía no confía en el Poder Judicial. Probablemente considera que no es impartida para todos por igual y la vincula con hechos de corrupción o alta ineficiencia.

Estudios recientes explicitan el impacto negativo que tiene la criminalidad sobre la confianza en el gobierno (Chanley, Rudolph y Rahn, 2000; Vlassis, 2000); así como el rol positivo que juega la confianza en el gobierno sobre la protección de los sistemas democráticos, a pesar de tasas crecientes de criminalidad (Burianek, 1997). El foco de atención sobre el efecto de la criminalidad sobre una institución pública específica, la policía, es medular, ya que impacta sobre el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad. De esta manera, la ausencia de instituciones públicas que gocen de la confianza ciudadana es uno de los elementos que impactan sobre los niveles de crimen y temor, ya que, cuando los ciudadanos no pueden confiar en la institución responsable de controlar el crimen, tendrán una mayor sensación de inseguridad (Dammert y Malone, 2006).

En América Latina los datos son irrefutables, como se puede observar en el Gráfico 6. Un porcentaje importante de ciudadanos justifican salidas no democráticas con el objetivo de resolver el problema de la delincuencia, situación que pone de relieve, nuevamente, el debate entre seguridad y libertad, puesto que habría un porcentaje importante de personas que considera la posibilidad real de limitar libertades con tal de avanzar en mejores indicadores de seguridad. Sin duda se trata de una tragedia mundial que ya se instaló en nuestra región.

GRÁFICO 6. JUSTIFICACIÓN DE GOLPE MILITAR POR DELINCUENCIA, 2010

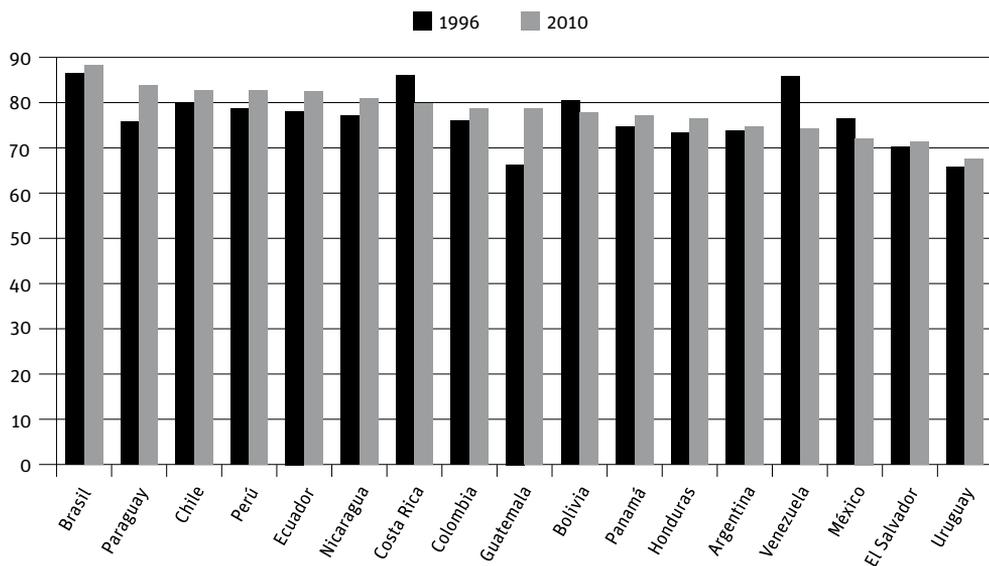


Fuente: Barómetro de las Américas (2010).

Ahora bien, muchas veces la desconfianza se instala en cómo socialmente establecemos vinculaciones institucionales y personales. Diversos estudios se han centrado en el rol de la confianza interpersonal como mediadora de la relación entre la victimización y los sentimientos de inseguridad de la población (Moser y Holland, 1997; Walklate, 2001). Ellos han evidenciado que, dejando de lado las tasas de criminalidad, los ciudadanos que presentan menores niveles de confianza en sus pares presentan mayores índices de temor. Pero no solo se vincula con el temor, sino que también establece una relación directa con el capital social y la cohesión social. Así, en un estudio clave de Sampson y Groves (1989), se mostró que la cohesión comunitaria está directamente relacionada con la baja del crimen callejero y violencia por parte de extraños. De igual forma, Hirschfield y Bowers (1997) mostraron que si baja el crimen, aumenta la cohesión social, y en un estudio más reciente, Lee (2000) mostró que a mayor sensación de comunidad, menores son los niveles de delitos.

En este punto la situación latinoamericana está lejos de ser aceptable. Como se puede observar en el Gráfico 7, el porcentaje de entrevistados que dijo no confiar en los demás muestra niveles de emergencia, superando en casi todos los contextos el 70% y con pocas variaciones en los últimos años. La desconfianza parece instalarse en el centro de la agenda de desafíos para la cohesión social en América Latina, lo que implica iniciativas de política vinculadas con el aumento de la eficiencia, la justicia y la transparencia en el accionar gubernamental. Adicionalmente, iniciativas de largo aliento que promuevan la cooperación ciudadana, el intercambio y la utilización del espacio público, pueden traer cambios de orden cultural y perceptivo sobre la necesidad, la importancia y la efectividad de la participación comunitaria.

GRÁFICO 7. DESCONFIANZA INTERPERSONAL, 2010



Fuente: Latinobarómetro (2010).

De esta forma, la integración social, al igual que los factores mencionados previamente, ha sido asociada con variaciones en los niveles de temor entre barrios. No obstante, este factor no ha sido estudiado como determinante de diferentes niveles de temor a la delincuencia entre personas de un mismo barrio. Gibson et al. (2002) analizan el papel que la percepción de eficacia colectiva⁸ de los residentes del barrio juega en la relación entre integración social y temor a la delincuencia. Este estudio concluye que, efectivamente, la integración social está indirectamente relacionada con el temor a la delincuencia, a través de la percepción de eficacia colectiva. En esta misma perspectiva, como se mencionó líneas arriba, diversos análisis vinculan el temor con la debilidad del capital social, existiendo mayores niveles de temor entre la población de aquellos espacios donde el lazo social se ha debilitado, aumentando así la desconfianza ciudadana y las posibilidades de crear un proyecto común a futuro.

3. ¿Por qué aumenta el delito?

Una sociedad sin delito es una utopía. La organización misma de la sociedad se sustenta en un Estado que establece los parámetros considerados positivos para la mayoría y los mecanismos de control para aquellos que transgreden las normas. De igual forma, el conflicto está presente en la vida social de forma consustancial debido a las diferencias que cada individuo y grupo establece frente a los demás. Ciertamente, la presencia del conflicto no implica necesariamente violencia, pero en muchos contextos donde los mecanismos de mediación no han sido aprendidos en la familia o la escuela, la violencia se convierte en la única vía de solución de las diferencias.

Asumiendo la presencia de delito como un hecho social básico, aparece la interrogante sobre cuánto delito es aceptable o tolerable. La respuesta no es simple y tiene profundas raíces en los procesos sociales, capacidad del Estado y expectativas de la ciudadanía. En la experiencia internacional se han enfatizado aquellos momentos donde el uso de la violencia se torna explosivo, por diversas razones que van desde el aumento del consumo de drogas (Estados Unidos en los años 80), hasta la presencia del crimen organizado (Italia en los años 80 y 90). Por ende, la tolerancia frente a la transgresión parece directamente vinculada con el extremo uso de violencia que se expresa en incremento de homicidios, utilización de armas en delitos comunes y mayor presencia de lesiones. Un ejemplo de esta situación se refleja en el hecho de que los delitos económicos, muchas veces de alto impacto, no son considerados de mayor connotación social en la mayoría de países de América Latina.

De esta forma, es importante destacar que la narrativa sobre el delito se centra principalmente en aquellos hechos considerados de mayor complejidad social (robos, hurtos, asaltos, homicidios, violaciones, extorsiones, secuestros y tráfico de drogas), dejando de lado una importante gama de actividades delictuales que, si bien no utilizan la violencia, sí tienen impacto social, económico y político de relevancia.

⁸ Definida como la confianza entre vecinos y su disposición a intervenir como agentes de control social informal.

Múltiples son las teorías que interpretan la presencia e incremento del crimen en una determinada sociedad. Por un lado, se encuentran aquellas que ponen el acento en el análisis del individuo y sus características, como inicialmente propusiera la escuela positivista centrada en explicaciones biológicas o psicológicas. Si bien de larga data, estas teorías no están abandonadas, ya que en la actualidad se desarrollan estudios basados en posibles factores genéticos, raciales o de personalidad que podrían explicar la mayor probabilidad de involucramiento en acciones delictuales.

Otro grupo de teorías profundiza la perspectiva estructural, con énfasis específicos en la estructura social, o bien en el proceso social. Entre las interpretaciones centradas en la estructura social, se desarrolla la perspectiva de la ecología social, la anomia y las teorías subculturales. Basadas en la tradición de análisis de Durkheim, todas estas perspectivas parten de la importancia de la sociedad en su capacidad de limitar los impulsos individuales vía la socialización y los vínculos sociales. Otro grupo de teorías se centra en el proceso social como la variable de interpretación más relevante. Es decir, para interpretar el incremento del crimen es más apropiado mirar la forma como interactúan los individuos, más que la forma en que la sociedad se organiza.

En cualquier caso, es cada vez más claro que diversos factores sociales de riesgo juegan un rol importante en la probabilidad de incremento de acciones delictuales⁹. La mayoría de políticas públicas de protección social pierden de vista la necesidad de focalizar en aquella población en riesgo debido a la falta de evidencia empírica que sustente una inversión pública de importantes magnitudes y con resultados de largo plazo.

4. Factores sociales: la relevancia de la evidencia

Los datos son dramáticos. Diversas fuentes estiman que diariamente 6 personas son víctimas de homicidio en Honduras, 8 en El Salvador y 14 en Guatemala. Esta información demuestra con claridad las consecuencias del problema, sobre todo cuando se ratifica que la situación es peor para los más jóvenes. Tradicionalmente reconocidos como victimarios, los jóvenes son las principales víctimas de la criminalidad; así, por ejemplo, en Colombia y El Salvador se presentan los indicadores más altos del mundo de homicidio juvenil.

El incremento del crimen organizado ha agravado el problema. En diversos países, jóvenes, e incluso niños que no encuentran muchas alternativas, terminan siendo parte de organizaciones criminales donde su muerte está casi asegurada. La información de las “maras” en Centroamérica evidencia la profundidad del problema y las múltiples consecuencias sociales, económicas y políticas de un fenómeno social que desborda por completo a la institucionalidad gubernamental. De igual forma, en Río de Janeiro se estima que más de 6 mil niños y adolescentes están involucrados en el tráfico de drogas. Finalmente, la información de los sistemas carcelarios presenta una alta concentración de jóvenes, hombres sin educación formal, limitadas capacidades laborales y mínima predisposición a la rehabilitación.

⁹Para mayor detalle, ver Shader (2004).

Esta descripción muestra que las raíces mismas del fenómeno criminal se insertan en un sistema de desprotección y vulnerabilidad de niños y adolescentes que son enfrentados a déficits sociales indelimitables. De hecho, un interesante análisis realizado en Australia, evidenció que el principal factor vinculado con la consolidación de carreras criminales es la edad de iniciación¹⁰. Por ende, queda cada vez más clara la necesidad de enfatizar los esfuerzos públicos en enfrentar estas problemáticas.

Factores claves

La literatura internacional ha reconocido la importancia de diversos factores considerados centrales para la interpretación así como el diseño de políticas públicas. A continuación se mencionan brevemente algunos considerandos pertinentes para el contexto latinoamericano.

a) Limitada capacidad de aprendizaje

La limitada capacidad de aprendizaje entre los niños es un predictor de posibles problemas académicos posteriores, lo que a su vez aumenta los riesgos de vinculación con la infracción. La vinculación de los padres, la comunidad y el gobierno en la educación preescolar es un requisito clave para mejorar estas limitaciones.

b) Habilidades sociales precarias, impulsividad e hiperactividad

Basados en información de estudios realizados en Estados Unidos, la respuesta agresiva y la hiperactividad de los niños son los predictores más fuertes de la delincuencia. Adicionalmente, información revelada en Canadá muestra que los niveles de violencia y crimen contra la propiedad son más altos entre aquellos jóvenes que presentaron problemas con sus amigos, baja autoestima e hiperactividad.

c) Bajos ingresos

Un bajo nivel de salario familiar se asocia con resultados negativos de los niños en el colegio, incluyendo capacidad de aprendizaje, salud mental y resultados emocionales. Adicionalmente, se ha comprobado que existe relación entre pobreza y presencia de abuso y maltrato infantil, según información recabada en Estados Unidos.

d) Estilos de *parenting*

Los resultados escolares de los niños están profundamente interrelacionados con la cohesión familiar y los tipos de acción de los padres. La presencia permanente de los padres, el apoyo en el proceso educativo y el desarrollo de vinculaciones emocionales positivas son elementos claves de un desarrollo juvenil proactivo.

e) Violencia intrafamiliar

La presencia de un ambiente de violencia es un antecesor directo de respuestas violentas o delictuales por parte de los más jóvenes. Por un lado, la violencia intrafa-

¹⁰ Para más detalle, ver: <file:///Users/luciadammert/Documents/textos%20lucia/cieplan14.pdf>

miliar impacta sobre las víctimas con un amplio rango de problemas de salud física y mental, así como abuso de sustancias, que limitan las capacidades de organización de un espacio propicio para el desarrollo de los niños. Adicionalmente, aquellos que son testigos de hechos de violencia intrafamiliar sufren de serias consecuencias físicas, emocionales y de desarrollo a lo largo de su vida.

f) Abuso de drogas y alcohol

El consumo de drogas tiene vinculación con el desarrollo de carreras criminales debido a la necesidad de saciar la adicción o la relación con la violencia desarrollada por el tráfico ilegal de las drogas.

g) Compromiso con el proceso educativo

Diversos estudios han mostrado que un mal resultado escolar tienen una directa vinculación con los problemas de comportamiento, e incluso vinculación con acciones delictuales. Bajos resultados y compromiso con la educación trae consigo bajas motivaciones para culminar el proceso educativo y, por ende, bajos niveles de cumplimiento escolar.

h) Presión de pares

La vinculación en el hogar o el barrio con pares, amigos o hermanos vinculados con actividades delictuales o de abuso de drogas aumenta los riesgos de este tipo de comportamientos. El temor al rechazo termina siendo un potenciador de acciones violentas o delictuales en grupos de jóvenes vulnerables.

i) Falta de recursos de apoyo comunitario

La presencia de espacios de apoyo comunitario —espacios públicos de calidad, bibliotecas, espacios de recreación, entre otros— favorecen una capacidad de resolución proactiva y pacífica de conflictos. No solo en términos de infraestructura, sino más bien de la calidad de las relaciones sociales que se desarrollan en estos espacios en la comunidad y el espacio educativo.

j) Calidad y seguridad en los vecindarios

La calidad del espacio donde se vive, la seguridad, las facilidades comunitarias y la participación de la comunidad, son en general excelentes predictores de una ciudadanía involucrada positivamente.

k) Exclusión social

La desigualdad en la distribución de la riqueza explica el aumento de la criminalidad o la violencia. Pero la exclusión social no es solo un contexto de inequidad, sino más bien se presenta en territorios donde hay una combinación de factores, entre los que se destacan alto desempleo, discriminación, bajos salarios, precariedad en la vivienda y altos niveles de crimen.

5. Nuevos caminos de intervención

La evidencia latinoamericana sobre los factores mencionados previamente es débil. De esta forma, más que hacer afirmaciones de causalidad, efecto o relación, lo que se busca es proveer evidencia que sugiera las posibles relaciones entre el aumento de la criminalidad y otras variables de carácter social y económico. Pero la literatura muestra que los factores sociales juegan cada vez más un rol preponderante en el análisis del crimen como problema. Así, por ejemplo, en un estudio realizado sobre la mayoría de países del Caribe, los resultados mostraron que los niveles de crimen que se podrían predecir a partir de las variables puramente económicas no se presentan en la mayoría de los contextos. Por el contrario, se encuentran tasas considerablemente superiores a aquellas vinculadas con la situación económica, respaldando la relevancia de los factores sociales indicados previamente (Banco Mundial, 2007).

En términos generales, el mismo estudio estimó que aquellos países con altos niveles de crecimiento tienen en promedio menos homicidios y robos en casas, lo que indicaría que al aumentar las oportunidades laborales se disminuye el crimen. Por otro lado, mayores niveles de inequidad se correlacionan con mayores niveles de homicidios y robos (Banco Mundial, 2007).

Otros estudios ponen énfasis en las características del entorno de la comunidad y su vinculación con el temor y los niveles de victimización¹¹. Killias y Glerici (2000) concluyeron que ciertos signos de decaimiento (*graffiti*, basura, presencia de personas “desconocidas”) son importantes, aunque no tanto como la vulnerabilidad personal. Las características que influyen sobre la sensación de inseguridad varían desde factores de macroescala (asociados a un país o una ciudad), hasta factores de microescala (los relacionados al entorno más cercano de las personas). Sobre estos últimos factores, diversos estudios muestran que la percepción de los niveles de desorden a escala local puede explicar los niveles de temor¹². Es así como se encontró que el 79% de las personas que viven en áreas percibidas con altos niveles de desorden se sienten más atemorizadas que aquellos que viven en otras áreas (Sims, 2001).

Adicionalmente, diversos estudios ponen énfasis en la importancia de la educación como mecanismo para prevenir carreras de infracción (Vujic, 2009). Estudios desarrollados en Jamaica, mostraron que áreas con menores niveles educativos tienen mayores probabilidades de convertirse en víctimas (Banco Mundial, 2007). Lamentablemente, los estudios en América Latina son aún escasos¹³, especialmente por la ausencia de información pública, transparente y confiable sobre el crimen y la inseguridad, así como por la carencia de información sistemática sobre los sistemas educativos en la mayoría

¹¹ Entre las propuestas más conocidas está la de “ventanas rotas” (Wilson y Kelling, 1982) que establece que los lugares que muestran evidencia de deterioro sin intervención pública efectiva se convierten en lugares de crimen y temor.

¹² Para revisar casos en América Latina, ver: Arteaga (2004); Dammert y Bailey (2005); Gómez y Fritz (2005) y Ungar (2002).

¹³ Esta sección tiene como fuente principal Dammert (2010).

de los países de la región. Sin embargo, los estudios existentes indican que la violencia se incrementa cuando no se realizan mejoras en los sistemas educativos.

Muchas investigaciones evidencian que la educación aumenta las posibilidades de empleo. Sin embargo, en América Latina esta situación no se ratifica debido a que la educación no se logra instalar como la mejor vía para el éxito social y económico. La brecha entre los contenidos educativos y las herramientas necesarias para la vida laboral posterior es un problema que debe ser enfrentado con rapidez. Así, por ejemplo, en Perú, en menos de cuatro décadas, el porcentaje de aquellas personas que no completan la educación secundaria pasó de 50% a 9%. Este cambio, sin embargo, no ha impactado significativamente sobre el porcentaje de jóvenes que entran el mercado formal laboral.

En este marco, queda cada vez más claro que no necesariamente requerimos más infraestructura para tener mejores escuelas. Lo que se requiere es un nuevo sistema educativo que enfrente los desafíos de una sociedad basada en el conocimiento y en las capacidades diferenciales.

6. A modo de conclusión

Inversión y reformas en la policía y la justicia son elementos necesarios, pero no suficientes, para enfrentar la delincuencia en América Latina. Después de más de dos décadas de privilegiar el discurso centrado en la mejora de las instituciones vinculadas con la justicia criminal, es evidente que el camino más eficiente y eficaz se vincula con los problemas sociales que están en la raíz.

Los avances en las reformas de justicia, policía y sistema carcelario son tímidos, cuando no invisibles. En la mayoría de los países de la región, las inversiones públicas han sido cuantiosas en procesos con limitados resultados. De hecho, la información delictual muestra un incremento de la inseguridad en la mayoría de los países en América Latina.

Este aparente desconcierto en las políticas públicas utilizadas para enfrentar la delincuencia tiene consecuencias directas en el aumento de la desconfianza ciudadana. Especialmente centrada en las instituciones policiales y la justicia, la desconfianza ciudadana se instala en la población que se siente desprotegida, e incluso abandonada, frente a la violencia.

Se trata de un círculo vicioso, ya que la desconfianza limita las capacidades de organización ciudadana, genera mayor encierro al interior de los espacios privados, y aumenta la estigmatización y la fragmentación socioterritorial. En este marco, la inversión en políticas enfocadas en la cohesión social se torna urgente, centradas no solo en el objetivo de disminuir la inseguridad, sino también en aumentar la calidad de vida de la población. Cambiar el enfoque de la delincuencia a la protección social puede ser un camino mucho más rápido, eficiente y justo para enfrentar las raíces mismas del fenómeno social que aqueja a la mayoría de los latinoamericanos.

Este cambio de perspectiva requiere de estudios que identifiquen las mejores prácticas, los modelos de intervención más eficaces y las sinergias necesarias para su implementación. Requiere también de una tecnificación del debate sobre la inseguridad,

alojado aún en el debate electoral, y por ende, centrado en el efectismo más que en la efectividad. Establece la necesidad de identificar políticas de largo plazo, que con importantes niveles de inversión pueden traer consecuencias relevantes en la calidad de vida de la población más vulnerable.

REFERENCIAS

- Arteaga, Nelson (2004). *En busca de la legitimidad: violencia y populismo punitivo en México 1990-2000*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Banco Mundial (2007). *Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*. Report No. 37820.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Buenos Aires: Paidós.
- Burianek, J. (1997). "Democratization, Crime, Punishment and Public Attitudes in the Czech Republic". En *Crime, Law and Social Change*, 28: 213-222.
- Caldeira, T. (2003). *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*. California: California Press.
- Chanley, V.; T. Rudolph y W. Rahn (2000). "The Origins and Consequences of Public Trust in Government: A Time Series Analysis". En *Public Opinion Quarterly*, 64(3): 239-256.
- Dammert, L. (2010). "Poor, Ignorant and Violent. Can Education Solve Region's Crime Problem?". En *Americas Quaterly*, 4 (4), Fall.
- Dammert, L.; E. Alda y F. Ruz (2008). *Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica*. FLACSO-Chile. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), II Foro Iberoamericano sobre Seguridad Ciudadana, Violencia y Políticas Públicas en el ámbito local, 17 y 18 de julio de 2008, Barcelona.
- Dammert, Lucía y J. Bailey (coords.) (2005). *Seguridad y reforma policial en las Américas*. FLACSO-Chile, ILANUD-Naciones Unidas. Siglo XXI Editores.
- Dammert, L.; y P. Arias (2007). "El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuestas de política". En L. Dammert y L. Zúñiga (eds.), *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*. I. Municipalidad de San Joaquín; URBAL-Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad. Santiago: FLACSO Chile.
- Dammert, L. y M.F. Malone (2006). "Does It Take a Village? Policing Strategies and Fear of Crime in Latin America". En *Latin American Politics and Society*, 48(4): 27-51.
- Dammert, L.; F. Ruz y F. Salazar (2008). *¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*. Santiago: FLACSO Chile.
- Ditton, J. y M. Innes (2005). "The Role of Perceptual Intervention in the Management of Crime Fear". En N. Tilley (ed.), *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*. Cullompton: Willan.

- Fernández, J. y V. Ronquillo (2006). *De las maras a los zetas. Los secretos del narcotráfico, de Colombia a Chicago*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Frühling, H.; J. Tulchin y H. Golding (2005). *Crimen y violencia en América Latina: seguridad ciudadana, democracia y Estado*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Gibson, C. L.; J. Zhao, N. Lovrich y M. Gaffney (2002). "Social Integration, Individual Perceptions of Collective Efficacy, and Fear of Crime in Three Cities". En *Justice Quarterly*, 19: 537-564.
- Giddens, A. (1990). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- Godoy Snodgrass, A. (2006). *Popular Injustice. Violence, Community, and Law in Latin America*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Gómez, M.I. y D. Fritz (2005). *Con la muerte en el bolsillo. Seis desafortunadas historias del narcotráfico en México*. Ciudad de México: Planeta.
- Hirschfield, A. y K.J. Bowers (1997). "The Effect of Social Cohesion on Levels of Recorded Crime in Disadvantaged Areas". En *Urban Studies* 34 (8):1275-1295.
- Jackson, J. (2008). "Revisiting Sensitivity to Risk in the Fear of Crime". En *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 48: 513-537.
- Jackson, J.; N. Allum y G. Gaskell (2006). "Bridging Levels of Analysis in Risk Perception Research: The Case of the Fear of Crime". En *Forum: Qualitative Social Research*, 7(1).
- Killias, M. y C. Glerici (2000). "Different Measures of Vulnerability in their Relation to Different Dimensions or Fear of Crime". En *British Journal of Criminology*, 40.
- Kliksberg, B. (2007). *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina: algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla y mejorar la cohesión social*. Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAP).
- Koonings, K. y D. Kruijt (1999). *Societies of Fear: The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*. Londres: Zed Books.
- Lee, M.R. (2000). "Community Cohesion and Violent Predatory Victimization: A Theoretical Extension and Cross-national Test of Opportunity Theory". En *Social Forces*, 79(2): 683-688.
- Messner, S.; E.P. Baumer y R. Rosenfeld (2004). "Dimensions of Social Capital and Rates of Criminal Homicide". En *American Sociological Review* 69(6): 882-903.
- Moser, C. y J. Holland (1997). *Urban Poverty and Violence in Jamaica*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- OMS-OPS (2003). "Informe mundial sobre la violencia y la salud". Washington D.C. Disponible en http://www.paho.org/Spanish/AM/PUB/Violencia_2003.htm.

- Sampson, R.J. y W. B. Groves (1989). "Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory". En *American Journal of Sociology* 94: 774-802.
- Sims, L. (2001) "Neighborhood Watch: Findings from the 2000 British Crime Survey". En *Research Findings*, 150. London: Home Office.
- Shader, M. (2004). "Risk Factors for Delinquency: An Overview". US Department of Justice, Office of Justice Program-Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention. Disponible en <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojjdp/frd030127.pdf>.
- Sorj, B. y E. Tironi (2007). "Cohesión social en América Latina. Un marco de investigación". Disponible en dialnet.unirioja.es/servlet/dcfichero_articulo?codigo=2873188&orden=0.
- Torrente, D. (2008). "Crime and Social Cohesion in Europe. Social Change and the New Problems of Western European Security". Departamento de Sociología, Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.edu/epp/seg/seceuro.PDF>.
- Ungar, Mark (2002). *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Uslaner, E. (2000). "Producing and Consuming Trust". En *Political Science Quarterly*, 115(4): 569-590.
- Vlassis, D. (2000). "Long Arm of the Law". En *The World Today*, 56(12).
- Vujić, S.N. (2009). "Econometric Studies to the Economic and Social Factors of Crime". Disertación de doctorado. Disponible en <http://dare.uvu.nl/bitstream/1871/13245/5/8633.pdf>.
- Walklate, S. (2001). "Fearful communities?". En *Urban Studies*, 38: 5-6.
- Wedlock, E. (2006). "Crime and Cohesive Communities". En *Home Office*. Online Report 19/06.
- Wilson, James Q. y G. L. Kelling (1982). "Ventanas rotas". *Diario The Atlantic Monthly*, marzo 1982.

COHESIÓN, CONFIANZA Y SEGURIDAD: UN ESTUDIO EXPLORATORIO

Isaac De León Beltrán & Elkin Velásquez

Introducción

El objetivo de esta investigación es analizar la relación entre la confianza y la seguridad en América Latina. La región ha sido reconocida por un déficit de confianza interpersonal que tiene repercusiones en el funcionamiento de la sociedad, desde el tamaño promedio de las empresas, hasta la solidaridad con personas desconocidas. Hay serios indicios de que la inseguridad urbana se puede convertir en un problema para la confianza y la cohesión social. Este trabajo explora algunos caminos en los que la confianza y la inseguridad interactúan en las principales ciudades y países de América Latina.

Una dimensión central de la cohesión social es la confianza, la que se puede definir como la expectativa positiva de que los demás miembros de la sociedad mostrarán una buena conducta y, que de ese modo, no causarán daño a la persona que confía (Zucker, 1986). La confianza implica un salto cognitivo, porque la decisión de confiar no se basa solo en la racionalidad; en ella hay una dimensión emocional que permite construir una expectativa favorable sobre los demás, a pesar de que hay información incompleta (Lewis y Weigert, 1985). La confianza supone la aceptación de la vulnerabilidad frente al comportamiento de los otros; solo hay confianza ante la posibilidad de traición (Gambeta, 1988).

Una sociedad en la que hay confianza tiende a mostrar un alto grado de cohesión social. En esas sociedades, las transacciones de todo tipo —ya sean políticas o económicas— son muchos más fáciles de realizar; tal vez por ello, algunos denominan a la confianza como el “lubricante del sistema social” (Arrow, 1974). Por el contrario, en aquellas sociedades en las que hay poca confianza, suelen aparecer comportamientos oportunistas generalizados. Además, un bajo nivel de confianza puede crear condiciones propicias para el crimen y, a veces, facilita la consolidación de organizaciones y sociedades mafiosas. Desde esta perspectiva, se puede asumir que la confianza y la cohesión se mueven en la misma dirección: es muy difícil concebir una sociedad en la que haya cohesión sin confianza. Un aumento en la cohesión social viene acompañado de un aumento de la confianza. Y mientras la cohesión es un constructo que exige un mayor esfuerzo para ser observable, la confianza es una dimensión relativamente fácil de observar. Esta implica una experiencia social unitaria, ya sea entre dos personas o al interior de un grupo y, en ese sentido, es un indicador del grado de alineación de expectativas y proyectos sociales compartidos.

Por su parte, la cohesión social puede ser entendida como la capacidad de las personas para adherir a un proyecto de sociedad orientado por la solidaridad. La cohesión social es un fenómeno moral, en el sentido de Durkheim, que es de difícil observación y medida (Durkheim, [1893] 1984; Rodríguez-Larreta, 2008)¹. El proyecto de sociedad puede incluir tanto cuestiones sustantivas como procedimentales (Sorj y Martuccelli, 2008). El punto de partida para proponer el concepto de cohesión social para repensar los problemas sociales —y su adaptación para América Latina— es que las sociedades modernas, y aquellas en proceso de modernización, tienen un alto grado de fragmentación (OECD, 1997; Sorj y Tironi, 2007)².

Vale la pena tener en cuenta que el concepto de cohesión social tiene también una dimensión política, en la medida en que cada sociedad privilegia una noción en vez de otras. Por ejemplo, en Estados Unidos la cohesión social gira en torno al reconocimiento de la movilidad social, mientras que en Europa el concepto se centra más en la igualdad y el goce de los derechos. De este modo, cada sociedad enfrenta la fragmentación con unos ideales de vida social y política particulares ajustados a su experiencia histórica (Sorj y Tironi, 2007). En cualquier caso, la fragmentación ha sido objeto tradicional de preocupación de los Estados nacionales europeos y, más recientemente, de los latinoamericanos. Conviene anotar que la cohesión social, en tanto concepto descriptivo, no supone la existencia de una edad de oro de las relaciones sociales y la moralidad —siempre hay un grado de tensión y conflicto social en cualquier grupo (Pahl, 1991). De hecho, hay que aceptar que existe una conflictividad social inherente a toda organización social, y en zonas urbanas, ciudad y conflicto van de la mano (Velásquez, 2009).

La cohesión social llama la atención sobre el grado de alineación de un conjunto de individuos en torno a un conjunto de propósitos comunes y, en ese sentido, la cohesión hace referencia al sentido de pertenencia (CEPAL, 2007). Individuos altamente alineados alrededor de un proyecto de sociedad tienen un alto grado de cohesión. Por el contrario, si no hay alineación, la cohesión social tiende a ser baja. Desde este punto de vista, la cohesión social supone, en algún grado, el reconocimiento de una alineación de las subjetividades (CEPAL, 2007). La cohesión social no aspira a la unanimidad, sino

¹ En palabras de Durkheim: “social solidarity is a wholly moral phenomenon which by itself is not amenable to exact observation and especially not to measurement” (Durkheim, 1893 [1984]: 24). El concepto de solidaridad hace referencia a los vínculos que tienen los individuos para seguir viviendo en sociedad. Desde este punto de vista, hay solidaridad en todos los grupos humanos. Por simplificación conceptual, en este trabajo se asume que la solidaridad social coincide con la cohesión.

² La modernización es un concepto que llama la atención sobre las transformaciones materiales y culturales de las sociedades asociadas a la secularización. Cada sociedad se ubica en unas coordenadas de tiempo y cultura; y en la cultura aparecen las creencias más arraigadas de la vida individual y social —lo cual incluye las creencias políticas, las económicas, etc. Estos macroprocesos influyen en el modo particular de ver el mundo de los individuos. Es tal vez por ello que algunos autores definen la cultura como «programación colectiva de la mente». Desde este punto de vista, los rasgos psicológicos pueden ser estudiados también como rasgos sociales. Entonces, la confianza interpersonal es, al mismo tiempo, un rasgo individual y también una manifestación de la cultura. (Hofstede, 1980; 2001). Sin embargo, la secularización no es rasgo central del proceso de modernización porque hay sociedades en las que el sentimiento religioso todavía juega un papel central en la coordinación social, tal es el caso de América Latina (Tironi, 2011).

al respeto de ciertos mecanismos de deliberación que procuran mantener la integridad de un proyecto de sociedad. La cohesión social reconoce la importancia del debate democrático. En otras palabras, si los individuos respetan y velan por el desarrollo de dicho proyecto, entonces se puede decir que hay un alto grado de cohesión social. Por el contrario, cuando una gran cantidad de individuos desconoce dicho proyecto colectivo, entonces se puede afirmar que hay un bajo grado de cohesión. En este contexto, la confianza juega un papel importante, porque el tamaño de las sociedades modernas exige niveles mínimos de confianza para poder funcionar; en cierta forma, la confianza se convierte en un elemento facilitador de la interacción social en sociedades complejas. Esto es así porque es imposible que todos los individuos de una sociedad compuesta por varios millones de individuos puedan sostener relaciones funcionales y estrechas cara a cara.

La cohesión social se puede ver afectada por aquellos factores que aumentan la distancia social entre las personas, es decir, que empujan a los individuos a imaginar proyectos divergentes de vida colectiva. Un ejemplo de estos factores son: el desempleo, la desigualdad, la pobreza y una baja movilidad social, entre otros (OECD, 1997; Sorj y Tironi, 2007). Estas variables disminuyen la probabilidad de alineación de los propósitos de los individuos de una sociedad. Por esa razón, algunos Estados han usado el concepto de cohesión social para llamar la atención sobre la importancia de controlar aquellas variables que pueden impedir la construcción y consolidación de un proyecto colectivo de sociedad. El modo en que se ha operacionalizado el monitoreo de la cohesión social es por medio de un conjunto de indicadores, los cuales se agrupan en grandes grupos: ingreso, empleo, educación y salud (Atkinson et al., 2002; Atkinson, 2005). Sin embargo, hay evidencia de que algunos de estos indicadores muestran una situación poco favorable para la cohesión en ciertos países; ese parece ser el caso de América Latina (AL). Surge aquí una paradoja: en una situación de extrema desigualdad, todavía hay cohesión social en AL. Y esto tiene una explicación: la cohesión social en AL se produce por mecanismos particulares, incluso contradictorios, en relación con el proceso de modernización de países de ingreso alto: es allí en donde entran a jugar los vínculos familiares, la amistad, y a veces un sentimiento religioso que permite integrar a la sociedad en un proyecto de nación. Es tal ver por ello que algunos autores —parafraseados aquí— prefieren hablar de la “particular cohesión social de América Latina”, la cual toma forma a partir de experiencias sociales que giran alrededor del “amiguismo” y el “familismo” (Tironi, 2011). No sobra decir que estas formas de cohesión social pueden ser especialmente afines a las construcción de redes mafiosas, en las que los favores se dispensan de modo discrecional entre los conocidos; es así como —a modo de hipótesis de trabajo— se distribuyen algunos bienes públicos en América Latina.

Un factor que puede deteriorar la confianza —y en esa medida también la cohesión social— es el crimen. En las sociedades en las que hay una alta incidencia de conductas criminales es poco probable la aparición y consolidación de un proyecto de vida en común. Por ejemplo, si en una sociedad el número de homicidios es demasiado alto, entonces es probable que aparezca la desconfianza entre los ciudadanos; en este caso, sería esperable que la confianza disminuyera como consecuencia del miedo. Algo similar se puede decir también de los delitos contra la propiedad. Si los hurtos aumentan,

entonces lo más seguro es que disminuya la confianza entre las personas porque aumenta la expectativa de que los desconocidos cometan esas conductas.

Cualquiera que sea la definición de confianza, se puede afirmar que esta se deteriora frente a un aumento en la tasa de delitos. El crimen destruye la confianza interpersonal y la confianza impersonal. La primera se refiere a la que se tiene con personas desconocidas y la segunda es relativa al funcionamiento de instituciones estatales. En ambos casos, hay un conjunto de normas que son rotas cuando un individuo no cumple con las expectativas que la sociedad tiene sobre él, y este es el caso de los crímenes. El hecho de que una persona que comete crímenes no sea castigada afecta la confianza que la sociedad deposita en el Estado; en una situación así se deteriora rápidamente la confianza abstracta, es decir, la capacidad para suponer que el mundo tiene un orden (Giddens, 1996). En otras palabras, los crímenes destruyen la confianza social y hacen más difícil la construcción de un proyecto de vida en común. Esta situación parece ser especialmente cierta en las ciudades de América Latina debido al aumento de la delincuencia y la presencia del crimen organizado; las grandes ciudades son atractivas para los criminales por el anonimato, la baja probabilidad de captura y la presencia de un gran número de víctimas potenciales (Glaeser y Sacerdote, 1999). Ahora bien, si la confianza baja hasta ciertos niveles como consecuencia del aumento de los delitos, entonces se crea un ambiente propicio para la aparición y consolidación de mafias, entendidas como aquellas organizaciones que son capaces de brindar servicios de seguridad privados con el fin de regular amplios espacios de la vida económica y social (Gambeta, 2007).

Este texto se inscribe en la tradición de pensamiento impulsada por el proyecto de investigación de CIEPLAN en torno a la cohesión social en América Latina y su encuesta ECosociAL³. De igual manera, el trabajo se alimenta de las reflexiones en torno al desarrollo de capacidades para la promoción de la gobernanza de la seguridad urbana promovidas por el programa Ciudades más Seguras, de Naciones Unidas (UN-Habitat 2007 y 2009). El objetivo de este trabajo es analizar el modo en que algunas variables sociales y de inseguridad pueden afectar la confianza en un conjunto de países de América Latina.

El trabajo se divide en cuatro partes. En la primera se muestra la relación entre confianza e inseguridad en una muestra de países del mundo. En especial, se trata de revisar el modo en que los procesos de violencia, pobreza, desigualdad y urbanización covarían con la confianza interpersonal. En esta sección se estudia la manera en que la mayor complejidad social de las sociedades se relaciona estadísticamente con los niveles de confianza interpersonal. En esta primera parte, las variables clave son las siguientes: confianza interpersonal, tasa de homicidios y tasa de urbanización (esta última puede ser interpretada como una *proxy* de la complejidad social).

³ La encuesta ECosociAL forma parte de una agenda de investigación latinoamericana. Dicha encuesta recopiló información sobre los valores en América Latina. Varios de sus campos coinciden con la encuesta realizada por el World Values Survey. Sin embargo, ECosociAL tiene un módulo de victimización. La encuesta, los datos y las publicaciones del proyecto son de libre acceso y se pueden encontrar en www.ecosocialsurvey.org.

En la segunda sección se cambia de unidad de análisis, pasando del nivel país al nivel ciudad y al nivel individuo. En esta parte del documento se explora el efecto de la confianza sobre la seguridad y la percepción de seguridad en una muestra de ciudades y en una muestra de personas de América Latina. Los datos provienen de la encuesta ECosociAL de CIEPLAN. En esta parte se trata de mostrar el modo en que la percepción de inseguridad covaría con los cambios en la confianza.

En la tercera parte se seleccionan tres ciudades de América Latina y se explora el modo en que la confianza interpersonal se encuentra en grave riesgo como consecuencia de un aumento en la inseguridad asociada al crecimiento del crimen organizado.

En la última parte se presenta un conjunto de recomendaciones en torno al fortalecimiento de la gobernanza de la seguridad urbana con miras a una protección de la cohesión social. Dichas recomendaciones hacen un especial énfasis en las capacidades de la administración pública local y en la capacidad del Estado central para tomar e implementar decisiones públicas sobre seguridad urbana, de tal manera que se puedan prevenir y controlar efectivamente el crimen y la violencia (Velásquez, 2006). Y definitivamente, esto debe ocurrir en un contexto en el cual hay un control territorial por parte de la institucionalidad pública. La idea central de estas recomendaciones es la siguiente: la cohesión social tiene como prerrequisito la gobernanza territorial y la presencia estatal efectiva. Al mismo tiempo, la cohesión social es parte fundamental de la reducción de la vulnerabilidad urbana frente al crimen y la violencia, cuando estos son ejercidos por organizaciones criminales.

1. Confianza y seguridad: una comparación internacional

El objetivo de esta sección es estudiar la relación entre confianza y seguridad. La unidad de análisis son los países. Una ventaja de esta unidad de análisis es que permite comparar los países de América Latina con los del resto del mundo. Se puede decir que el nivel país es la unidad de análisis más universal para explorar la relación entre confianza y seguridad de un modo comparado.

La confianza se medirá con la pregunta formulada en el World Values Survey: “*Most people can be trusted?*”. Esta pregunta se ha realizado a muestras de personas de un gran número de países desde la década de los ochenta y resume el estado de cosas en materia de cohesión social de las sociedades⁴. En los países en donde hay un elevado grado de cohesión social, la confianza suele ser muy alta; por el contrario, en los países en donde hay baja cohesión, la confianza tiende a ser muy baja. De este modo, hay países en los que hay un elevado grado de confianza y otros en los que hay un bajo grado de confianza. Conviene anotar aquí que hay una pregunta asociada a la confianza y otra a la desconfianza; esto es así porque algunos autores afirman que la confianza y la desconfianza se encuentran a lo largo de un único eje, mientras que otros señalan que son dimensiones diferentes. Por otra parte, la seguridad —y por consiguiente la inseguridad— será medida con la tasa de homicidios de los países, la que se mide como el número de homici-

⁴ Ver www.worldvaluessurvey.org.

dios por cada 100.000 habitantes por año y se ha convertido en uno de los indicadores universales que permiten medir el grado de pacificación y agresión de una sociedad⁵. Algunos afirman que la tasa de homicidios puede ser interpretada también como el grado de “orden” que tiene una sociedad. Así, una tasa de homicidios muy alta representa el grado de anomia, es decir, una ausencia en el seguimiento de normas. En las sociedades en las que no hay respeto por las normas —cualquiera que sea la naturaleza de estas normas, formales o informales— es altamente probable encontrar altos niveles de violencia. El homicidio es una variable central en el análisis de la seguridad de América Latina porque la región tiene solo el 14% de la población del mundo, pero aporta el 42% de los homicidios con arma de fuego (OMS, 2002).

En esta sección del trabajo se estudia la relación entre confianza y seguridad por medio de un conjunto de modelos de regresión lineal. Este es un procedimiento que permite estimar el grado de asociación entre una variable dependiente y un conjunto de variables independientes. Se usa esta herramienta estadística para analizar la covariación entre las variables de interés de modo tal que otras personas interesadas puedan contrastar los resultados obtenidos. En esta sección se supone que la confianza depende funcionalmente de la inseguridad, y que además hay una relación negativa. Esto se puede expresar de modo resumido en la siguiente expresión:

$$\text{Confianza} = f(\text{inseguridad}), \text{ en donde, } \delta(\text{Confianza}) / \delta(\text{inseguridad}) < 0$$

La primera expresión dice que la confianza depende de la inseguridad (aunque no se sabe cuál es el tipo de relación matemática que conecta las dos variables), y la segunda afirma que un aumento en la inseguridad disminuye la confianza interpersonal. En otras palabras, desde el nivel teórico se puede afirmar que si la inseguridad aumenta se espera que la confianza disminuya. La siguiente podría ser una explicación para esta relación funcional: un aumento en la inseguridad aumenta la percepción de que las personas pueden ser victimizadas por los que cometen delitos. Por esa razón, y a modo de factor de protección, se puede esperar que las personas dejen de confiar en las demás personas. Desde este punto de vista, la confianza interpersonal se deteriora ante un aumento de la inseguridad. Vale la pena señalar que la relación entre seguridad y confianza se presenta de esta manera porque se puede justificar teóricamente dicha relación, teniendo en cuenta el modo en que se medirá una de las variables (en este caso

⁵ Conviene anotar que es posible usar otros indicadores de inseguridad como el hurto, el cual se puede presentar con violencia sobre las personas o con violencia sobre los objetos. Otro indicador es la tasa de lesiones personales como consecuencia de riñas. Sin embargo, no hay hasta el presente un sistema de información que permita esta clase de comparaciones entre países. Una de las razones son las diferencias conceptuales y procedimentales en cada sistema legal. El primer esfuerzo por sistematizar estos datos lo hizo la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sin embargo, ese esfuerzo no ha sido actualizado. Por el contrario, la tasa de homicidios se construye a partir del conteo de cadáveres en un año y esa cifra se puede obtener tanto por el sistema de salud como por la recopilación de información policial, así como por el sistema de información jurídico penal (ONU, 1999). Sobre las ventajas de usar la tasa de homicidios para hacer comparaciones internacionales se puede consultar el trabajo de Mauricio Rubio (1999).

la seguridad). También se puede decir que la seguridad depende del nivel de confianza. Sin embargo, resulta problemático discernir la cadena de conexiones cuando cambia el sentido de la relación entre seguridad y confianza, es decir, se hace muy problemático afirmar que todos los homicidios son consecuencia de la desconfianza social. Como se sabe, en la violencia homicida en ciudades de América Latina se pueden presentar tanto homicidios de odio o ligados a violencia cotidiana, como homicidios ligados a violencia instrumental. Al menos el segundo tipo de homicidios, que prevalece en los lugares afectados por el crimen organizado, no responde a problemas de cohesión social o de confianza social.

Adicionalmente, en este trabajo se parte del supuesto de que la relación entre confianza y seguridad no es directa, sino que puede estar moderada por la presencia de otras variables. Moderación quiere decir en este contexto que la intensidad de la relación entre unas variables puede cambiar en presencia de otras. Las variables independientes usadas en el modelo son las siguientes: tasa de homicidios, tasa de incidencia de la pobreza (medido como el porcentaje de la población que recibe menos de 1,25 US\$ por día), población urbana (medido como el porcentaje de la población total del país que vive en las ciudades) y desigualdad (medido como la participación en el ingreso nacional del 10% mejor remunerado de la población). En la siguiente ecuación se resume la relación funcional entre la confianza y las variables mencionadas:

$$\text{Confianza} = f(\text{inseguridad, pobreza, urbanización, desigualdad}) + \text{error}$$

Se espera que la confianza disminuya ante un aumento de la pobreza, ante un aumento de las tasas de urbanización y ante la desigualdad. El error es una variable que captura aquellos fenómenos —es decir, otras variables— que son importantes y que no han sido consideradas en el modelo conceptual. En este caso, se espera que haya una relación estadística fuerte entre la confianza y las variables explicativas, y que el error sea bajo.

Estadísticas descriptivas de las variables a usar en la estimación

Si se comparan las variables de América Latina con las del resto del mundo, se encuentra lo siguiente. Primero, el promedio de la confianza del resto del mundo es mayor que el promedio de la confianza interpersonal en AL (26,85% contra 16,81%). Segundo, la tasa de homicidios de AL tiende a ser mayor que la tasa de homicidios de los otros países. Mientras que en AL la tasa de homicidios asciende a 21, la del resto del mundo es de 4 homicidios por cada 100.000 habitantes. Tercero, AL no es la región más pobre del mundo. Mientras que en AL hay un 5,9% de la población que recibe menos de 1,25US\$ por día, en los otros países este porcentaje alcanza el 17,1%. Cuarto, AL se encuentra altamente urbanizada: el 82,2% de la población vive en las ciudades, en comparación con el 61,7% del resto del mundo. Por último, la desigualdad de los países de AL tiende a ser mayor que la del resto del mundo. En AL, el 10% mejor remunerado de la población recibe cerca del 40% del ingreso del país; en los otros países, en promedio, “solo” alcanzan a recibir el 27,94%. Este es un indicador de concentración de ingresos que

refleja el alto grado de desigualdad en AL. Vale la pena señalar que estos datos se encuentran altamente dispersos cuando se revisa la desviación estándar de cada una de las variables [Ver Anexo O-A].

Estos resultados no cambian significativamente cuando se excluyen del resto del mundo los siguientes países: República Dominicana, Argelia, Burkina Faso, Etiopía, Ghana, Mali, Nigeria, Ruanda, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe. La exclusión de estos países se realizó con el fin de analizar el impacto estadístico que tiene sobre el análisis el hecho de no comparar los países de América Latina con países pequeños del Caribe y con países de África. Algunos de estos últimos pueden ser considerados estados frágiles o en formación, y para algunos estudiosos del tema, pueden ser considerados “estados fallidos” dada su baja capacidad para ejercer el control territorial por medio de un sostenido y legítimo monopolio de la fuerza, una debilidad para ofrecer los servicios públicos básicos, y una manifiesta incapacidad para interactuar con la comunidad internacional de Estados. Más aun, algunos afirman que estos Estados pueden ser vistos como un peligro para la integridad física de la población⁶. En resumen, desde el punto de vista del concepto de estados fallidos puede ser problemático comparar países de África Subsahariana con países de América Latina.

Resultados de los modelos de regresión

Se estimaron varios modelos de regresión lineal múltiple por medio de mínimos cuadrados ordinarios, en donde la variable dependiente fue la confianza interpersonal por país. En la estimación de los modelos se usó la información de todos los países. En el Modelo 1, se usaron todas las variables independientes de modo simultáneo. Este primer modelo no es estadísticamente significativo. En el Modelo 2, se usó como única variable independiente la tasa de homicidios y se encontró que el valor de R-cuadrado asciende al 9,1%. Este modelo es estadísticamente significativo (en este modelo hay un mayor número de datos, es decir, países que tienen información de ambas variables). De acuerdo con el Modelo 2, un aumento en la tasa de homicidios viene acompañado de una disminución de la confianza; esto se puede afirmar con una confianza del 95%.

En el Modelo 3, la variable independiente es el porcentaje de la población que se encuentra en el área urbana. Este modelo es también estadísticamente significativo. De acuerdo con la estimación, un aumento en la tasa de urbanización viene acompañado de un aumento en la confianza. El Modelo 4 usa como variable independiente la desigualdad, la cual se mide como la participación que tienen en el ingreso nacional el 10% mejor remunerado del país; el 17% de la variabilidad de la confianza se explica por las variaciones en la desigualdad. Este modelo es estadísticamente significativo. En el Modelo 5, se usa como variable independiente la pobreza; en este caso el porcentaje de la población que recibe menos de 1,25US\$ por día. El modelo no es significativo, sin embargo, vale la pena resaltar que este modelo se estimó con datos para 58 países.

⁶ Ver www.foreignpolicy.com/failedstates.

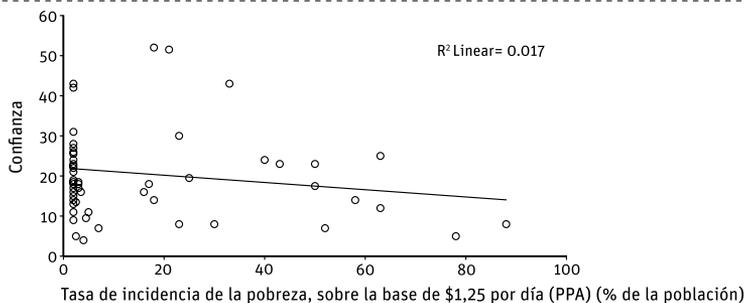
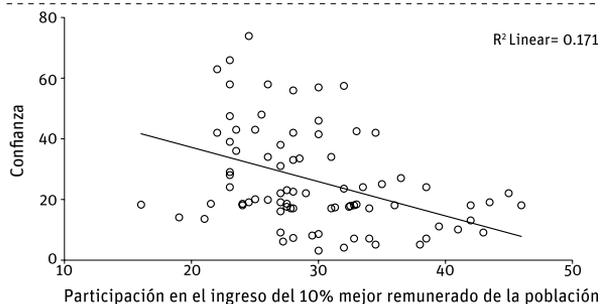
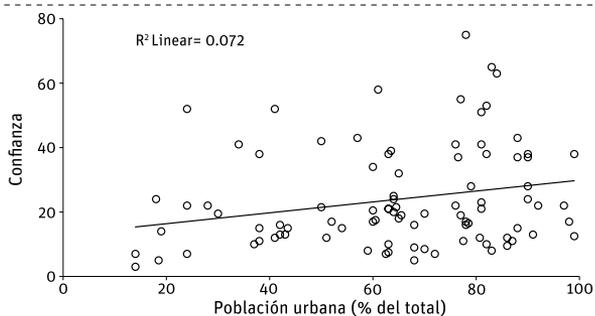
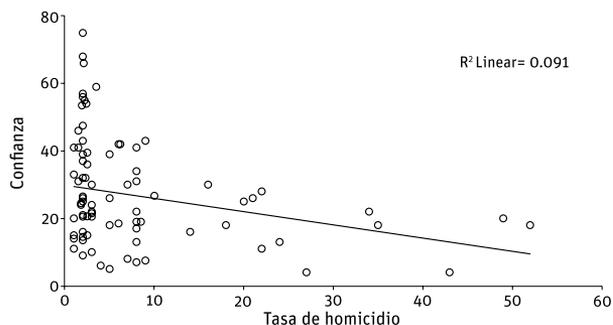
Por último, se calculó el Modelo 6, en el cual la variable independiente es la tasa de homicidios; la diferencia es que en este caso se estimó un modelo de potencia, lo cual quiere decir que no se supuso que la relación entre confianza y homicidios fuera una relación lineal. El uso de esta expresión funcional permitió que el coeficiente R-cuadrado aumentara. Este último modelo es estadísticamente significativo. Se usó esta forma funcional a partir de la revisión de los diagramas de dispersión, los cuales sugieren que esta relación no parece ser lineal. En resumen, la tasa de homicidios parece ser una variable relevante al momento de explicar los cambios en la confianza interpersonal en una sociedad. Sin embargo, la desigualdad parece ser también una variable con similar capacidad de predicción [Ver Anexo O-B]. El sentido de esta relación es el esperado de acuerdo con la reflexión teórica: un aumento en la tasa de homicidios viene acompañado de una disminución en la confianza. En otras palabras, la inseguridad de una sociedad afecta el grado de confianza interpersonal.

Análisis de las relaciones entre variables incluidas en los modelos de regresión

Una revisión de las correlaciones entre variables para los países que no pertenecen a AL permite decir lo siguiente, primero, la confianza se encuentra correlacionada positivamente con la tasa de urbanización y negativamente con la desigualdad y la tasa de homicidios. En otras palabras, un aumento en el porcentaje de la población que vive en las ciudades muy probablemente aumentará la confianza (este resultado confirma la tesis de Giddens sobre los tipos de confianza que funcionan en las ciudades). Por el contrario, un aumento en la desigualdad y en la inseguridad disminuirá la confianza. Estas afirmaciones tienen un 95% de confiabilidad. En el caso de AL, tales relaciones no se sostienen. Por supuesto, en este caso hay un menor número de datos (11 países de AL en comparación a 84 países del resto del mundo), y por lo tanto, es problemático encontrar relaciones estadísticamente significativas. En el caso de AL, solo la pobreza tiene una relación fuerte con otras variables. Para los diez países analizados, se halló que la pobreza y el porcentaje de población urbana se encuentran correlacionados negativamente, lo cual quiere decir que la pobreza tiende a disminuir con el aumento de la población urbana, y esta es una regularidad empírica del rápido proceso de transformación demográfica de los países de la región. Por otro lado, se encontró que la pobreza y la desigualdad se encuentran asociadas positivamente; es decir, un aumento de la pobreza está correlacionado con un aumento de la desigualdad. A pesar de los pocos datos, estas afirmaciones se pueden sostener con un 90% de confianza [Ver Anexo O-C].

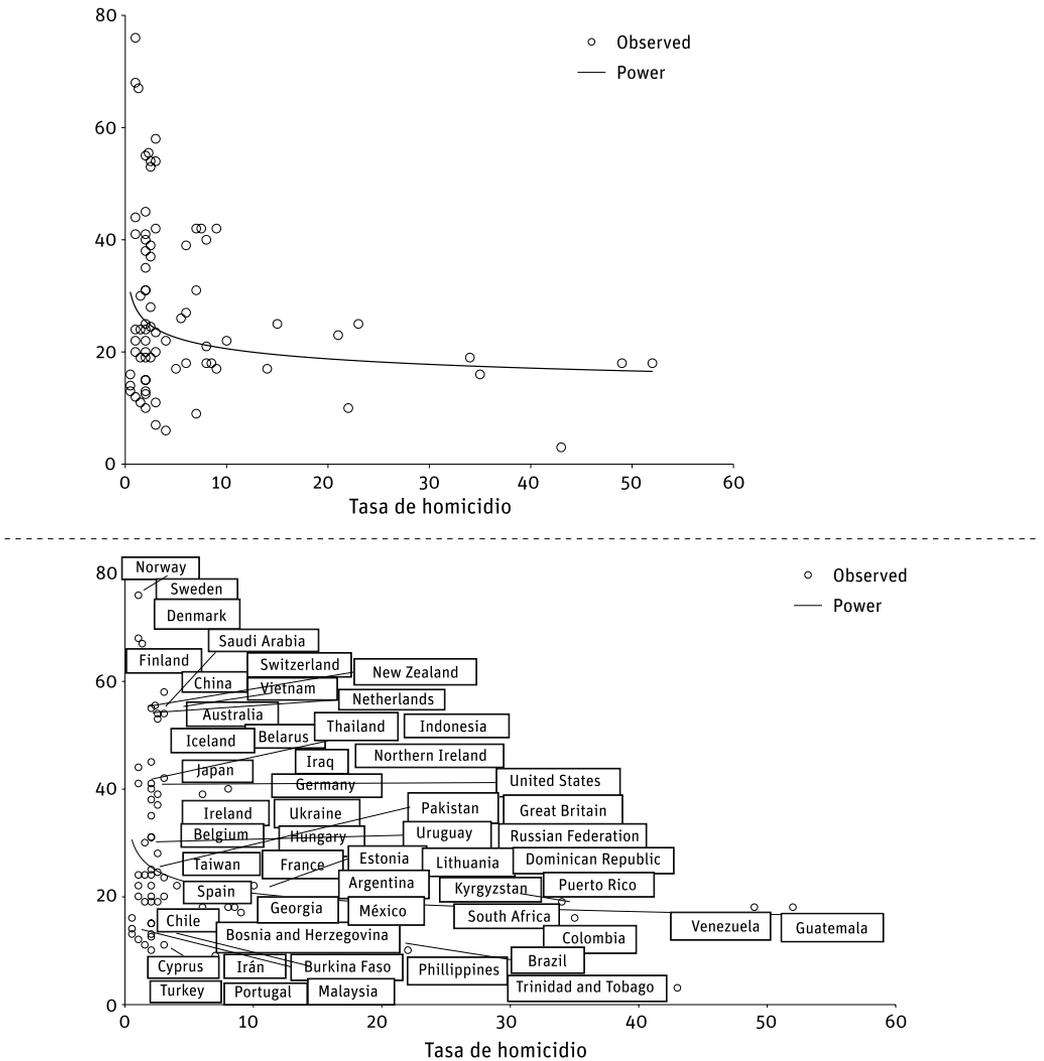
Cuando se calculan los coeficientes de correlación para la toda la muestra de países, se llega a lo siguiente: la confianza disminuye cuando hay un aumento de la tasa de homicidios. La pobreza y la desigualdad también disminuyen la confianza. En la serie de Gráficos 1, 2 y 3, se puede observar el modo en que la confianza se relaciona con las variables usadas en los modelos de regresión.

GRÁFICO 1 (A, B, C Y D). VARIABLES RELACIONADAS INDEPENDIENTES USADAS EN LOS MODELOS DE REGRESIÓN EN DONDE LA CONFIANZA ES USADA COMO VARIABLE DEPENDIENTE. UNIDAD DE ANÁLISIS: PAÍSES



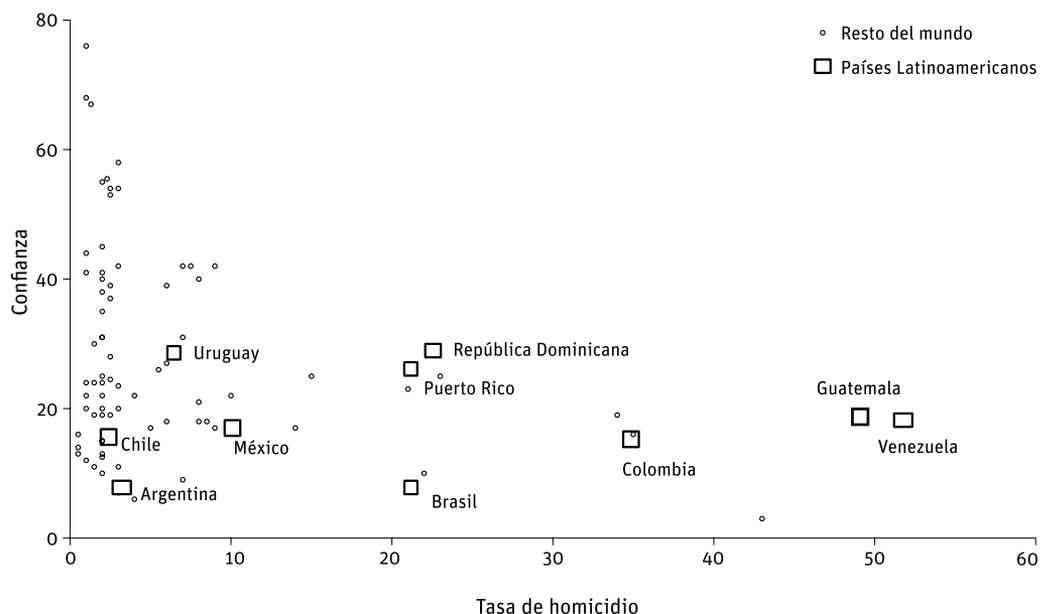
Nota: las relaciones entre la confianza y las variables independientes son estadísticamente débiles. Sin embargo, en algunos casos las relaciones señalan una dirección que puede ser explicada. Por ejemplo: se espera que la confianza baje ante los homicidios y que baje también en presencia de la pobreza y la desigualdad. Desde el punto de vista teórico es esperable el sentido de estas relaciones. En el caso de la tasa de urbanización, el sentido de la relación es positivo, lo cual contradice la idea de deterioro de la confianza en entornos urbanos como consecuencia de la aglomeración de personas; en algunos casos, millones de personas desconocidas.

GRÁFICO 2 (A Y B). LA RELACIÓN ENTRE CONFIANZA Y HOMICIDIO SIN CONSIDERAR LOS PAÍSES DE ÁFRICA SUBSAHARIANA (LA TASA DE HOMICIDIO ES UNA PROXY DE LA INSEGURIDAD)



Nota: Los gráficos de arriba son un único gráfico; en el primero aparecen los puntos pero sin el nombre del respectivo país, esto con el fin de facilitar la identificación de la relación funcional. En este gráfico se puede observar que cuando la tasa de homicidio es muy baja puede estar acompañada de altos o bajos niveles de confianza interpersonal. Hay países que tienen una tasa de homicidios cercana a cero pero muestran unos niveles de confianza relativamente bajos; ese es el caso de países como Polonia y Malasia. Hay otros que tienen una tasa de homicidios igualmente baja pero niveles de confianza altos; un ejemplo de estos últimos son Canadá y Suiza. Ahora bien, la gráfica muestra que ante un aumento en la tasa de homicidios la confianza solo puede ser baja. Países como Colombia, Venezuela y Guatemala tienen tasas de homicidios altas en comparación con el resto del mundo, y en estos países la confianza es baja. El uso de una función de potencia (que es una relación funcional que muestra el rápido decrecimiento de una variable frente a pequeñas variaciones de otra) muestra que un aumento en la inseguridad —medida en términos objetivos— tiene un impacto negativo y muy pronunciado en la confianza y, quizás, en otras dimensiones de la cohesión social. Estas conclusiones no cambian cuando se incluyen los países africanos. En este ejercicio estadístico se sumó una unidad a la tasa de homicidio de cada uno de los países con el fin de hacer la estimación de la función de potencia. Cuando se suma una unidad no se transforma sustancialmente la relación entre las variables porque esa cantidad no tiene efectos en el margen. Si se separan los países de AL del resto de países del mundo se puede identificar visualmente la posición de los países en cuestión; una gráfica puede servir para corroborar que los países de AL tienen problemas de seguridad acompañados de bajos niveles de confianza. La evidencia empírica y el análisis conceptual sugieren que la dirección de la relación empieza en la inseguridad y termina en la confianza.

GRÁFICO 3. LA RELACIÓN ENTRE CONFIANZA E INSEGURIDAD EN EL CASO DE LOS PAÍSES DE AL EN COMPARACIÓN CON EL RESTO DEL MUNDO



Discusión

En AL hay bajos niveles de confianza y altos niveles de inseguridad. Esta situación tiene consecuencias negativas sobre el desarrollo económico y social. Por una parte, la desconfianza aumenta los costos de transacción, lo cual es un problema para el desarrollo de mercados eficientes, al tiempo que se afecta la cohesión social. Por otra parte, la inseguridad exige que las personas inviertan recursos para disminuir el riesgo de ser victimizados, lo cual es un sobrecosto adicional al funcionamiento de la economía. Se puede afirmar que desde el punto de vista objetivo, los Estados y las sociedades en AL tienen dos grandes retos en materia de confianza y consolidación de la cohesión social. Estos retos son afines con la economía de mercado: primero, disminuir la tasa de homicidios, y segundo, aumentar los niveles de confianza interpersonal.

Desde el punto de vista comparado, la tarea de los países de AL es ardua, por cuanto las tasas de homicidio en algunos países se sitúan por encima de los 20 homicidios por cada 100.000. Este proceso de pacificación social y aumento de la confianza exige que el primer paso sea el control de la agresión violenta. Solo el Estado y sus representantes

legales y legítimos pueden ejercer la fuerza, no los individuos ni las organizaciones armadas al margen de la ley. Ahora bien, este proceso de monopolización de la violencia —junto con el monopolio fiscal— ha sido históricamente el paso hacia la creación de sociedades funcionales altamente diferenciadas, tal como lo ha mostrado Norbert Elias en su obra *El proceso de la civilización* ([1939] 1989). Después de haber disminuido la agresión, quizás a niveles por debajo de los 10 homicidios por cada 100.000 habitantes, se puede esperar un fortalecimiento sostenible y estable de los niveles de confianza. Así, desde este punto de vista, la consolidación de Estados e instituciones públicas capaces de garantizar la vida y la integridad personal, es un paso necesario, seguro y eficiente en el desarrollo de sociedades en las que los individuos confíen entre sí y que se consoliden el mercado y el crecimiento económico.

2. Confianza y seguridad: una comparación de ciudades y países de América Latina

El objetivo de esta parte del documento es explorar la relación entre confianza e inseguridad en América Latina. En esta sección se estudia el modo en que la confianza puede afectar la percepción de inseguridad y el riesgo de victimización. En términos un poco más formales, en esta sección se estudian las siguientes relaciones:

$$\begin{aligned} \text{Percepción de seguridad} &= f(\text{confianza}, Z) + \text{error} \\ \text{Seguridad} &= f(\text{confianza}, Z) + \text{error} \end{aligned}$$

En donde Z es un conjunto de variables que explican la varianza de la variable dependiente. En la primera expresión se estudia el modo en que la percepción de seguridad se relaciona con la confianza interpersonal. En la segunda, el modo en que la ocurrencia de los delitos puede estar relacionada con el grado de confianza interpersonal y por la confianza hacia ciertas instituciones del Estado.

La fuente de los datos es la encuesta ECoSociAL de CIEPLAN. La encuesta es una fuente de libre acceso que ha permitido la investigación de la cohesión social y los valores en América Latina. Su diseño incluyó un conjunto de preguntas relacionadas con la percepción de seguridad y con la victimización. En esa misma encuesta hay también una pregunta relacionada con la confianza interpersonal, la cual tiene la misma estructura que la pregunta correspondiente de la Encuesta Mundial de Valores (WVS).

Esta sección se divide en cuatro subsecciones. La primera parte hace un análisis del modo en que la confianza se relaciona con la victimización y con la percepción de inseguridad; la unidad de análisis son las ciudades en las que se aplicó la encuesta. El punto de partida del análisis es que la confianza puede ser usada como una variable que explica —al menos estadísticamente— la victimización y la percepción de seguridad en las ciudades de AL. En la segunda subsección se estudian algunos factores que pueden afectar la percepción de seguridad en siete países de América Latina, pero utilizando como unidad de análisis las personas que respondieron la encuesta en cada país. En la tercera subsección, se estudian algunos factores que pueden afectar la probabilidad de ser víctima de algunos delitos; se usará la confianza como una variable independiente. En este caso, se trata de explorar el modo en que la confianza puede covariar con ciertas

variables de interés asociadas a la seguridad desde el punto de vista individual. En la última parte de la sección se presenta una discusión sobre los resultados.

La confianza interpersonal en América Latina y su relación con la seguridad (un análisis desde las ciudades)

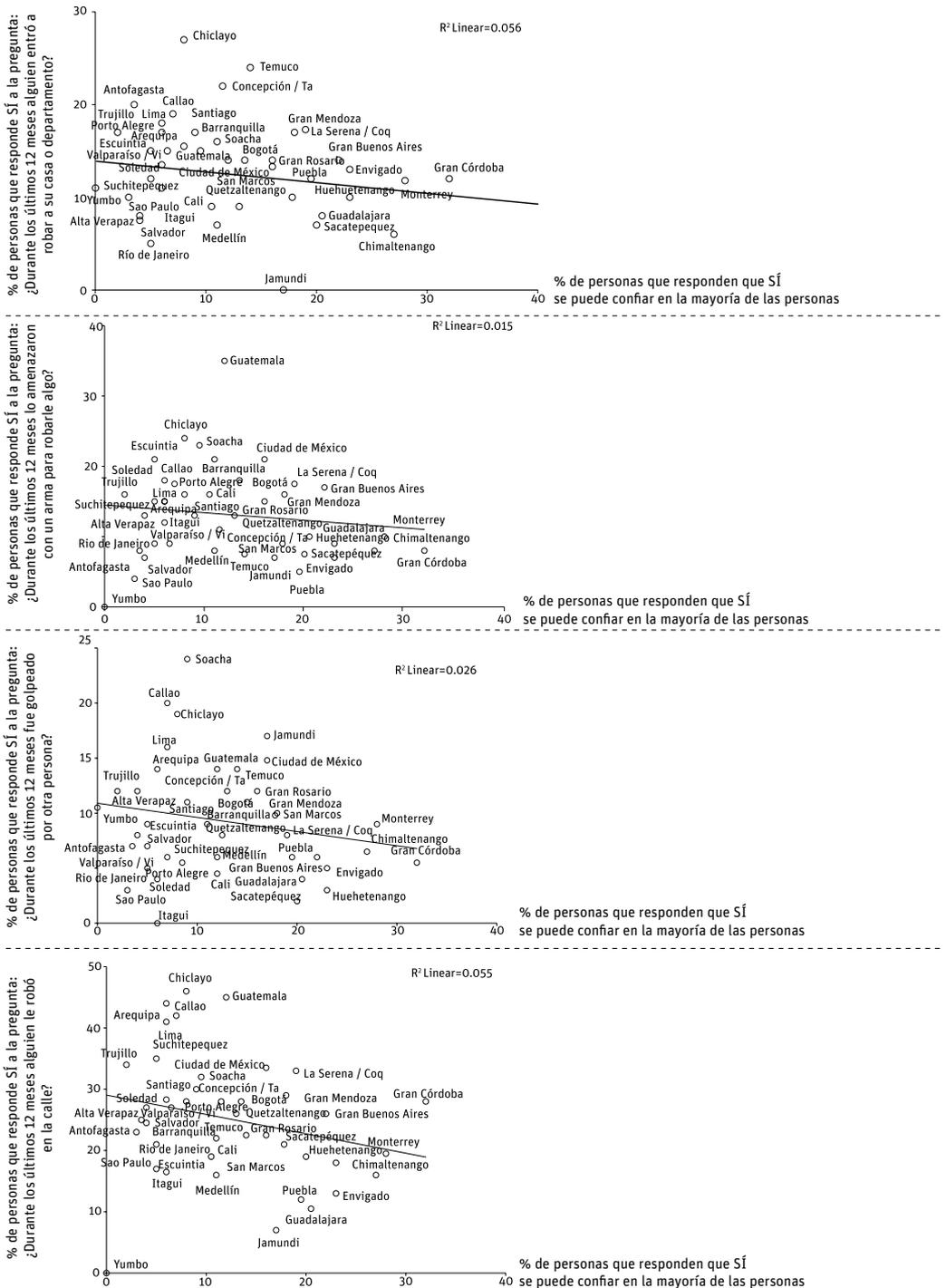
El objetivo de esta subsección es explorar la relación entre confianza y seguridad, pero usando la confianza como variable independiente. Para ello, se estimaron dos conjuntos de modelos de regresión. En el primero se mide el modo en que la confianza —junto con otras variables— se relaciona con la incidencia de ciertos delitos en las ciudades en donde se aplicó la encuesta de cohesión social de CIEPLAN. En el segundo conjunto se estima la incidencia de la confianza —junto con las mismas variables independientes— sobre la percepción de seguridad en las ciudades. Las variables dependientes en el primer conjunto de regresiones son las proporciones de personas que han sido victimizadas en las ciudades de AL; las variables dependientes en el segundo conjunto de regresiones son los promedios de percepción de seguridad en cada una de las situaciones de inseguridad propuestas en la encuesta.

Las variables independientes son las mismas en ambos conjuntos de regresiones, y son las siguientes: 1) Porcentaje de personas que respondieron que sí se puede confiar en la mayoría de personas (este porcentaje se calcula para cada ciudad); 2) Promedio de la confianza en el Presidente de la República; 3) Promedio de la confianza en los senadores del distrito; 4) Promedio de la confianza en los diputados del distrito. Estos promedios corresponden a la media de las respuestas de los encuestados de cada ciudad. A continuación los resultados de las regresiones.

El porcentaje de personas victimizadas en un hurto con arma de fuego no se explica por las variables independientes: la confianza no juega ningún papel en la predicción de este delito [Ver Anexo 1-A]. Por el contrario, el porcentaje de la población que ha sido agredida por medio de golpes sí se encuentra asociado a ciertos niveles de confianza, pero de modo contradictorio. La confianza en los senadores del distrito aumenta la proporción de agresiones, mientras que la confianza en los diputados la disminuye [Ver Anexo 1-B]. El porcentaje de personas que han sido robadas en la calle y el porcentaje de personas que han sido asaltadas en su casa depende negativamente de la confianza en los diputados del distrito [Ver Anexo 1-C y Anexo 1-D]. Por otro lado, el promedio de la percepción de seguridad por ciudad no depende de los niveles de confianza; esto es válido en cada una de las situaciones de riesgo formuladas por la encuesta CIEPLAN. Ninguno de los modelos es estadísticamente significativo [Ver Anexos 1-E, 1-F, 1-G, 1-H].

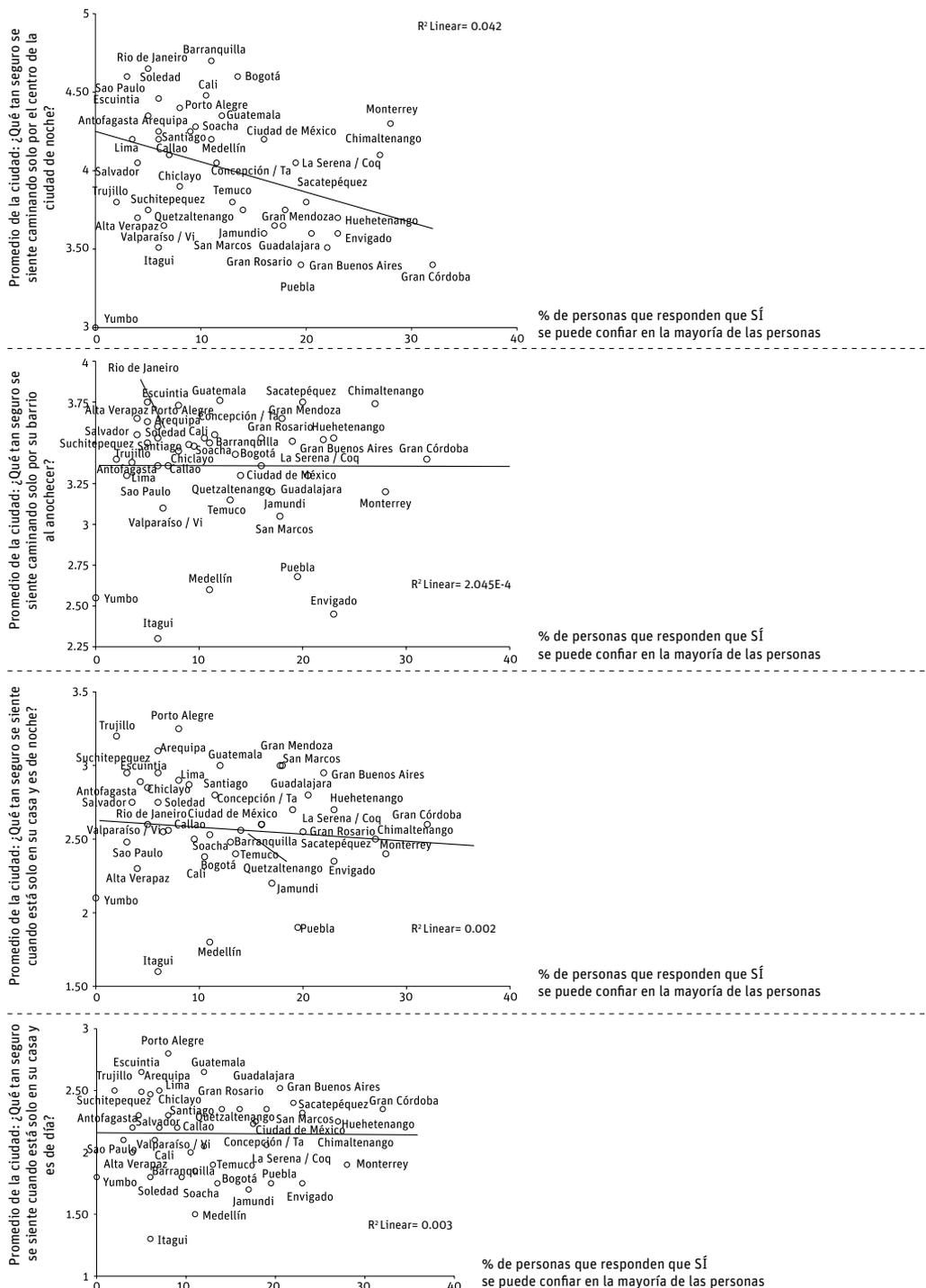
En resumen, la confianza promedio que muestra una ciudad no parece ser un predictor fuerte de la proporción de personas que son victimizadas ni de la percepción promedio de seguridad. En la serie de Gráficos 4 (a, b, c y d) se puede observar la débil relación lineal entre una dimensión de la confianza —la confianza interpersonal— y cada una de las proporciones de personas victimizadas por ciudad. En la serie de Gráficos 4 (e, f, h, i) se puede observar la también débil relación entre la confianza promedio por ciudad y la percepción de seguridad en cuatro situaciones.

GRÁFICO 4 (A, B, C Y D). LA RELACIÓN ENTRE CONFIANZA INTERPERSONAL PROMEDIO POR CIUDAD Y PORCENTAJE DE PERSONAS QUE HAN SIDO VICTIMIZADAS



Fuente: Datos obtenidos de la Encuesta de Cohesión Social- Ecosocial de CIEPLAN. Cálculos propios.

GRÁFICO 4 (E, F, H, e I). LA RELACIÓN ENTRE CONFIANZA INTERPERSONAL PROMEDIO POR CIUDAD Y LA PERCEPCIÓN PROMEDIO DE SEGURIDAD EN CUATRO SITUACIONES TIPO



Fuente: Datos obtenidos de la Encuesta de Cohesión Social- ECosocial de CIEPLAN. Cálculos propios.

Discusión

La confianza no parece ser un predictor estadísticamente robusto al momento de explicar la victimización y la percepción de seguridad en las ciudades de AL. Los resultados analizados desde el punto de vista de ciudades muestran que la relación entre estas variables es relativamente débil. En términos de políticas públicas, estos resultados llaman la atención sobre el modo en que la confianza se articula con la seguridad. Al parecer, la relación atemporal entre estas dos variables —al menos en el nivel de ciudad— no parece ser una conexión fácil de explicar. Sería conveniente explorar si la relación entre confianza e inseguridad es sensible al tipo de indicador de seguridad utilizado, o si alguna correlación está relacionada con la variable tiempo. Al respecto, valdría la pena también revisar si la tasa de homicidios de la ciudad se encuentra asociada negativamente con la confianza. En caso de que esta relación sea cierta, entonces los hallazgos realizados en el nivel país se replican en el nivel ciudad.

Factores que afectan la percepción de seguridad: un análisis de cómo la percepción de seguridad depende funcionalmente de la confianza (un análisis desde los individuos)

El objetivo de esta sección es identificar variables que afectan la percepción de seguridad en un conjunto de países de América Latina. En esta parte del trabajo se estimaron un conjunto de modelos de regresión. La unidad de análisis son los individuos que respondieron la encuesta ECosociAL en 2007. Las regresiones se calcularon para cada uno de los países, a saber: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México y Perú. Las regresiones tratan de explicar la percepción de inseguridad de las personas en cuatro contextos; cada uno de ellos coincide con una pregunta de la encuesta: 1) ¿Qué tan seguro se siente cuando está solo en la casa y es de día?; 2) ¿Qué tan seguro se siente cuando está sólo en su casa y es de noche?; 3) ¿Qué tan seguro se siente caminando sólo por su barrio al anochecer?; 4) ¿Qué tan seguro se siente caminando solo por el centro de la ciudad de noche? Cada una de estas preguntas se responde en una escala de uno a cinco, en donde uno es el nivel más bajo y cinco es el nivel más alto de percepción de seguridad. Estas preguntas son usadas como variables dependientes. Se usó un conjunto de variables independientes que expliquen estadísticamente las variables dependientes. Las siguientes son las variables independientes:

1) Escala social percibida de las personas. Esta variable es importante porque permite explorar las diferencias de percepción de seguridad en función de la escala social de las personas (los valores oscilan entre uno y diez).

2) Asistencia a servicios religiosos. Esta variable permite explorar la relación que hay entre ciertas prácticas sociales comunitarias y la percepción de seguridad. La frecuencia de asistencia a las ceremonias y ritos religiosos puede incidir en el modo en que se percibe la seguridad en la medida en que estos actos suelen contar con asistencia numerosa y dar forma a prácticas de desplazamiento y convivencia comunitarios.

3) Percepción de que los demás tratan de aprovecharse de uno (esta es una pregunta que se responde de modo binario, en donde 1 significa que los demás actúan correc-

tamente y 2, que los demás tratan de aprovecharse). Esta variable permite observar el modo en que la percepción de inseguridad se puede ver acompañada de un alto grado de desconfianza interpersonal, porque quizás las personas que se sienten más inseguras en cualquiera de los contextos suelen ser también quienes más perciben que los demás tratan de aprovecharse.

4) Presencia de trabajadores inmigrantes en el barrio. Esta variable es relevante porque puede medir el grado de temor que puede sentir el ciudadano de un país ante la presencia de trabajadores inmigrantes. De algún modo, esta variable mide el impacto que los trabajadores inmigrantes tienen en la percepción de la inseguridad. Las preguntas 5-9 procuran medir el impacto que sobre la percepción de inseguridad tiene el haber presenciado actos contra la convivencia y la ley.

5) Haber sido amenazado con un arma de fuego en los últimos doce meses.

6) Haber presenciado actos de vandalismo en el barrio.

7) Haber presenciado actos relacionados con el tráfico de drogas.

8) Haber presenciado robos y asaltos.

9) Haber presenciado balaceras y riñas.

Las últimas preguntas miden el impacto que sobre la percepción de seguridad genera la confianza en ciertas instituciones del Estado. Conviene justificar el supuesto de que la percepción de seguridad dependa funcionalmente de la confianza en ciertas instituciones sociales. Esta no es una relación directa, sino una exploración sobre la manera en que la confianza abstracta —es decir, aquella que no se posa en otras personas— también puede estar relacionada con la percepción de seguridad. En cierta forma, este supuesto llama la atención sobre el universo institucional de la confianza, es decir, aquel que va más allá de los otros ciudadanos, y su importancia al momento de explicar una dimensión subjetiva del bienestar, como es la percepción de seguridad. Quizás es esperable que aquellos ciudadanos que no confían en la policía, en el Congreso y en el gobierno, muestren también una baja percepción de seguridad. El malestar que se siente hacia la organización estatal puede redundar en un malestar de la subjetividad. En otras palabras, se espera que mayores niveles de confianza con respecto al Estado (a las organizaciones del Estado) mejoren la percepción de seguridad. Estas preguntas son:

10) Nivel de confianza en el gobierno.

11) Nivel de confianza en el Congreso.

12) Nivel de confianza en la policía.

A continuación se presentan los resultados de las regresiones, insistiendo en lo siguiente: las regresiones se hicieron tomando como variable dependiente cada una de las preguntas en las que se recrea una situación en la que puede estar en juego la seguridad personal.

Con respecto a la pregunta: “¿Qué tan seguro se siente cuando está solo en su casa y es de día?”, se encontró lo siguiente: la escala social afecta negativamente la percepción de seguridad en Argentina, Chile, Colombia, Guatemala y Perú; la misma variable no tiene relación alguna con la percepción de seguridad en Brasil y en México. Esto

quiere decir que en cinco países en donde se aplicó la encuesta ECosociAL, un aumento en la escala social viene acompañado de una disminución en la percepción de seguridad cuando la persona se encuentra sola en su casa.

En Argentina, la percepción que nos ocupa baja cuando se han presenciado robos y asaltos. En Brasil, la percepción de seguridad en el hogar disminuye ante la presencia de trabajadores inmigrantes en el barrio, haber sido amenazado con un arma de fuego, haber presenciado actos de vandalismo y haber presenciado balaceras y riñas.

Por su parte, en Chile la percepción de seguridad aumenta cuando se asume que los demás tratan de aprovecharse y ante un aumento en la confianza que se tiene del gobierno; este último resultado aparentemente contraintuitivo se puede explicar de la siguiente manera: en Chile, la percepción de seguridad es una variable independiente de las acciones del gobierno de turno muy probablemente como consecuencia del proceso de consolidación del Estado. Al menos en el caso de Chile, la percepción de seguridad no depende de la confianza en el gobierno, lo cual es consistente con una sociedad en la que la seguridad se provee de múltiples maneras, y muchas de ellas ya no pasan por la confianza en el desempeño y las capacidades gerenciales de los gobernantes. Por otra parte, el hecho de que la percepción de seguridad aumente cuando se asume que los demás tratan de aprovecharse puede ser el reflejo de una sociedad en la que una alta prevención frente al comportamiento oportunista de los otros induce ajustes en la conducta; si los demás tratan de aprovecharse, entonces los ciudadanos actúan de modo consecuente y de este modo mejora la percepción de seguridad (estos resultados se hallan también en otros países).

En Colombia, la única variable que se encuentra estadísticamente relacionada con la percepción de seguridad en el hogar es la escala social. En Guatemala, la percepción de seguridad disminuye con la presencia de trabajadores inmigrantes en el barrio y con el haber presenciado actos de vandalismo. En México se encontró que el hecho de asistir a las ceremonias religiosas disminuye la percepción de seguridad (lo cual es contrario a la intuición teórica formulada arriba). Para el mismo país, la percepción de seguridad aumenta cuando se asume que los demás tratan de aprovecharse, y que cae ante los actos de vandalismo en lo que se destruye intencionalmente la propiedad privada. El haber presenciado robos y asaltos también disminuye la percepción de seguridad [Ver Anexo 1].

Cuando se revisaron las variables que afectan la percepción de seguridad asociadas a la pregunta: “¿Qué tan seguro se siente cuando está solo en su casa y es de noche?”, se obtuvieron los siguientes resultados: la escala social se asocia negativamente con la percepción de seguridad. Esto quiere decir que un aumento en la escala social disminuye, de nuevo, la percepción de seguridad. Esto es así para todos los países excepto para México y Brasil (en estos dos países la variable escala social no tiene relación con la percepción de seguridad). En Argentina, esta dimensión de la percepción de seguridad disminuye ante el hecho de haber sido amenazado con un arma de fuego y haber presenciado actos de vandalismo. En Brasil, la percepción de seguridad disminuye cuando se han presenciado actos de vandalismo pero aumenta cuando hay confianza en el gobierno.

En Chile, la percepción de seguridad aumenta si se supone que los demás tienden a aprovecharse de uno; otra variable que disminuye la percepción de seguridad es haber

presenciado robos y asaltos. Para el mismo país, la percepción de seguridad aumenta con la confianza en el gobierno. En Colombia, la percepción de seguridad disminuye ante la presencia de trabajadores inmigrantes y con la variable de haber presenciado robos y asaltos. En Guatemala son tres las variables que afectan la percepción de seguridad (y las tres afectan negativamente): tener como vecino un trabajador inmigrante, haber presenciado actos de vandalismo y ataques intencionales contra la propiedad privada, y haber observado acciones relacionadas con el tráfico de drogas.

En México, la asistencia a los actos religiosos disminuye la percepción de seguridad; también disminuyen la percepción de seguridad en el hogar —cuando se está solo en la casa de noche— las variables de: el haber presenciado actos de vandalismo y robos y asaltos. En el caso de México, también se encontró que asumir que los demás tratan de aprovecharse tiende a aumentar la percepción de seguridad. Por último, en Perú, el hecho de asumir que los demás tratan de aprovecharse aumenta la percepción de seguridad; este último resultado es igual a los resultados encontrados en Chile. Estos resultados estadísticos apuntan a transformaciones sociales en torno al modo en que los demás se perciben como una amenaza para la seguridad. Y estos resultados pueden ser leídos a la luz de la formación de individuos modernos que habitan en sociedades altamente complejas, en las que las relaciones cara a cara con cada uno de los demás habitantes resultan imposibles. Así, si los demás tratan de aprovecharse, se induce un cambio en el comportamiento con el fin de mejorar la percepción de seguridad. [Ver Anexo 2].

En Argentina, la percepción de seguridad asociada a “caminar solo por su barrio al anochecer” disminuye con el aumento de la escala social y con el hecho de haber presenciado robos y asaltos. En Brasil, la misma percepción disminuye cuando se han presenciado actos de vandalismo, robos, balaceras, riñas o violencia callejera. Por el contrario, la percepción de seguridad mejora con la confianza en el Congreso de la república. En Chile, la percepción de seguridad en cuestión disminuye ante los actos de vandalismo, y ante robos y asaltos.

Por su parte, en Colombia la percepción de seguridad disminuye cuando aumenta la escala social, cuando se han presenciado actos de vandalismo, robos y asaltos, actos de tráfico de drogas, balaceras, riñas o violencia callejera. En Guatemala, la percepción de seguridad aumenta cuando se percibe que los demás tratan de aprovecharse, y disminuye ante el hecho de haber sido amenazado con arma de fuego, y también con el haber presenciado balaceras, riñas o violencia callejera. En México, la percepción de seguridad baja cuando se han presenciado actos de violencia como el haber sido amenazado con arma de fuego, haber presenciado actos de vandalismo y haber presenciado balaceras, riñas o violencia callejera. En este país, la percepción de seguridad aumenta cuando hay confianza en la policía. Por último, en Perú, la percepción de seguridad disminuye con la escala social y aumenta con la idea de que los demás tratan de aprovecharse [Ver Anexo 3].

En Argentina, la percepción de seguridad asociada a “caminar solo por el centro de la ciudad en la noche” disminuye con haber presenciado robos y asaltos. En Brasil, con el hecho de haber presenciado acciones asociadas al tráfico de drogas, pero aumenta con la confianza en el gobierno. En Chile, la percepción de seguridad aumenta cuando

se percibe que los demás tratan de aprovecharse y baja cuando se han presenciado robos y asaltos. En Colombia, la percepción de inseguridad disminuye con el haber sido amenazado con arma de fuego con el fin de robar algo y con haber presenciado robos y asaltos. En Guatemala y en México, se encuentran los mismos resultados hallados para Colombia; la diferencia es que, en México, la percepción de seguridad aumenta con la confianza en la policía. Por último, en Perú, la única variable que afecta la percepción de inseguridad asociada a caminar por el centro de la ciudad es la confianza en la policía; es decir, la confianza en la policía aumenta la percepción de seguridad [Ver Anexo 4].

Victimización y confianza: lo que muestra el análisis de la encuesta

El objetivo de esta sección es identificar variables que pueden afectar la probabilidad de victimización de personas que viven en países de América Latina. Las conductas de las que se ocupa este trabajo son las siguientes (todas ellas se encuentran en la encuesta ECosociAL de CIEPLAN):

- 1) Robo en la residencia.
- 2) Robo en la calle.
- 3) Recibir golpes de otra persona.
- 4) Recibir amenaza con arma de fuego.

Cada una de estas conductas tiene su correspondiente pregunta en la Encuesta ECosociAL. Las preguntas son las siguientes:

- 1) ¿Durante los últimos 12 meses alguien entró a robar en su casa o departamento?
- 2) ¿Durante los últimos 12 meses alguien le robó en la calle?
- 3) ¿Durante los últimos 12 meses fue golpeado por otra persona?
- 4) ¿Durante los últimos 12 meses lo amenazaron con arma de fuego?

Estas preguntas se responden con un “sí” o un “no”. Por esa razón, se estimó un conjunto de modelos de regresión logística. Dichos modelos permiten identificar si las variables independientes aumentan o disminuyen la probabilidad de ocurrencia de la variable dependiente. Las variables independientes son las siguientes:

- 1) Ubicación en la escala social.
- 2) Haber presenciado actos de vandalismo o ataques intencionales a la propiedad privada.
- 3) Haber presenciado actos relacionados con el tráfico de drogas.
- 4) Haber presenciado robos y asaltos.
- 5) Haber presenciado balaceras, riñas o violencia callejera.
- 6-11) Confianza en instituciones del Estado (gobierno, Congreso, partidos políticos, presidentes, municipios, tribunales de justicia y policía).
- 12) Nivel de confianza interpersonal.

Cuando la variable dependiente es “haber sido víctima de robo en la casa”, se encuentran los siguientes resultados para cada uno de los países. En Argentina, Chile, Colombia, Guatemala y Perú, ninguna de las variables independientes es estadística-

mente significativa. En Brasil, la probabilidad de ser víctima de esta clase de conducta aumenta cuando la persona ha presenciado actos de vandalismo. La otra variable que aumenta la probabilidad de victimización es la confianza interpersonal. En México, la probabilidad de haber sido víctima de robo en la casa disminuye si la persona ha presenciado actos de vandalismo además de robos y asaltos. Estos resultados muestran que presenciar actos criminales no tiene el mismo efecto en distintos países [Ver Anexo 5].

Al tratar de identificar las variables que afectan la probabilidad de ser víctima de robo en la calle se encontró lo siguiente: las variables independientes no tienen poder explicativo en Argentina, Chile, Colombia y Perú. En Brasil, las variables que aumentan la probabilidad de ocurrencia de este delito son la confianza en los partidos políticos, en la administración de justicia y la confianza interpersonal. La variable relativa a la confianza en los presidentes municipales disminuye la probabilidad de ocurrencia de este evento en Brasil. Por su parte, en Guatemala la confianza en la policía tiende a disminuir la probabilidad de ser víctima de robos en la calle. En el caso de México, el haber presenciado robos y asaltos, junto con la confianza en el Congreso disminuye la probabilidad de victimización [Ver Anexo 6].

Con respecto al riesgo de ser víctima de golpes, los modelos de regresión muestran lo siguiente: en Argentina, Brasil, y Colombia estos modelos no son estadísticamente significativos. En Chile, la única variable que tiene poder explicativo es la confianza en la policía; las personas con mayor confianza en la policía tienen mayor probabilidad de ser golpeadas. En Guatemala, haber presenciado actos de vandalismo disminuye la probabilidad de ser golpeado; lo mismo se encuentra en el caso de México. Por último, en el caso de Perú el hecho de haber presenciado robos y asaltos baja el riesgo de ser golpeados [Ver Anexo 7].

En el caso de la probabilidad de ser víctima de un hurto con arma de fuego se halló lo siguiente: En Argentina y en Perú, la probabilidad de este delito disminuye cuando la persona ha presenciado robos y asaltos. En Brasil, haber presenciado acciones relacionadas con el tráfico de drogas también baja el riesgo de ser robado con arma de fuego. El mismo papel cumple en Chile y en México haber visto actos de vandalismo. En el caso de Colombia, la probabilidad de victimización disminuye cuando las personas han presenciado balaceras, riñas y violencia callejera. Para el caso de Guatemala, el riesgo de victimización disminuye cuando aumenta la confianza interpersonal [Ver Anexo 8].

Discusión

La percepción de seguridad en cada uno de los países depende de variables diferentes. Los resultados apuntan a que la confianza en ciertas instituciones afecta la percepción de seguridad, pero eso depende de la situación particular de cada país. En especial, la confianza en el gobierno y en la policía parece jugar un papel determinante en la percepción de seguridad ciudadana. Sin embargo, no sobra repetirlo, los resultados varían considerablemente entre un país y otro. Mientras en unos la confianza en la policía aumenta la percepción de seguridad, en otros la confianza en dicha institución no tiene impacto alguno. Esto puede ser un indicador de las marcadas diferencias de las instituciones de policía en América Latina (Dammert, 2005; Frühling, 2003; 2004).

Adicionalmente, la percepción de seguridad es altamente sensible al hecho de presenciar actos violentos, como son las acciones de vandalismo, atracos y la destrucción de bienes públicos y privados. Se podría afirmar que la percepción de seguridad reacciona tanto a la victimización padecida en carne propia como frente a la victimización ajena.

Estos resultados estadísticos señalan que hay un fundamento objetivo en la construcción de los niveles de seguridad subjetiva, a saber, los hechos de seguridad o inseguridad en que se ven envueltos los otros ciudadanos afectan la percepción de seguridad ciudadana. En términos de política pública, estos resultados sugieren que la percepción y los niveles de seguridad se encuentran relacionados, y que las acciones emprendidas con el fin de controlar los actos criminales y el desorden ciudadano tienen efectos positivos en la percepción de seguridad. Por otra parte, la relación entre confianza y riesgo de victimización no parece tan clara. La evidencia sugiere que el riesgo de victimización tiene una relación más estrecha con el hecho de presenciar acciones contrarias a la ley y a la convivencia: las personas que viven en entornos donde se infringen las normas tienen una mayor probabilidad de padecer esas mismas infracciones. Sin embargo, estos hechos se pueden convertir también en oportunidades de aprendizaje social que disminuyen el riesgo de victimización de cada persona. También en el caso de la victimización no hay homogeneidad en los resultados; es decir, lo que se encuentra en un país puede diferir de los otros.

3. Confianza y seguridad: la destrucción de la confianza como consecuencia del fortalecimiento del capital social perverso en Monterrey, Medellín y Río de Janeiro

El objetivo de esta sección es analizar el modo en que los niveles de confianza se pueden deteriorar como consecuencia de una disminución de la seguridad (Tironi, 2011). En esta sección se explora el caso de tres ciudades latinoamericanas que enfrentan serios retos en materia de lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común. Las tres ciudades son: Monterrey en México, Medellín en Colombia y Río de Janeiro en Brasil. Conviene resaltar que el lapso analizado en cada ciudad es diferente. El punto de vista adoptado en la selección y narración de los hechos procura resaltar el modo en que el crimen organizado es racional en el uso de sus recursos, los cuales oscilan desde el soborno a un policía hasta la financiación de las campañas políticas de congresistas, pasando por el uso racional de la violencia.

Monterrey: el impacto del crimen organizado en una ciudad no preparada para enfrentar la amenaza del narcotráfico

Monterrey y su área metropolitana tienen 3.5 millones de habitantes, y es la tercera aglomeración urbana del país, después de Guadalajara y Ciudad de México⁷. La ciudad es uno de los centros industriales más importantes de México, pero enfrenta desde 2008 graves problemas de seguridad como consecuencia de la lucha entre dos grandes

⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI). Datos disponibles en www.inegi.org.mx.

carteles del narcotráfico: “los Zetas” y el “Cartel del Golfo”. Monterrey es atractivo para estos carteles por su dinamismo económico y su cercanía con la frontera de los Estados Unidos (la distancia a la frontera es de 215 km). Poca gente habría esperado que esta ciudad fuera escenario de disputa de organizaciones criminales. En 2002, la ciudad fue declarada como un modelo de desarrollo por parte de George W. Bush (Reuters, 2011).

El indicador de la gravedad de esta situación es el número de homicidios. “En 2009 se registraron 267 asesinatos en la ciudad, en 2010 se elevaron a 828 y en lo que va de año 2011, superan los 770, de los cuales el 80% está relacionado con la delincuencia organizada” (Univisión, 2011). La situación se agrava porque hay serios indicios de corrupción e ineficiencia de la policía; ello sin contar la poca preparación que tenía la administración local para enfrentar semejante reto. La corrupción ha sido tan grave, que un gran número de policías han sido despedidos; y se ha demostrado que algunos de ellos prestan servicios para los carteles del narcotráfico, a veces brindando protección directa y otras entregando información reservada sobre operaciones judiciales. Hay casos también de renunciadas masivas a los cuerpos de policía como consecuencia de la intimidación de los carteles. Por ejemplo, en algunos municipios del Estado de Nuevo León —del cual Monterrey es la capital— los policías han renunciado como consecuencia del secuestro y decapitación de otros policías (AOL Latino, 2011).

La complejidad de la situación obligó al Gobierno Central a tomar la decisión de usar al Ejército Nacional para luchar contra los narcotraficantes. El Ejército ha intervenido, e incluso se ha enfrentado a la policía local. Tan grave ha sido la tensión entre ambos organismos, que el Ejército se ha visto en la obligación de arrestar a policías que presuntamente trabajan para las organizaciones narcotraficantes. La desconfianza hacia la policía ha creado situaciones de grave tensión pública⁸.

Esta situación ha generado un clima de violencia y desconfianza frente a las autoridades de la policía. En general, la ciudad vive atemorizada. En el siguiente análisis se resume la interacción entre carteles, policía y Ejército:

⁸ En la siguiente nota periodística se recrean los problemas entre las dos organizaciones: «“Todos andamos en lo mismo y debemos de apoyarnos”, se escucha decir a un policía en el video filmado por la televisión. “No, no andamos en lo mismo”, responde un soldado. “Hemos agarrado a muchos policías que andan en otra cosa”. En lo que va del año han sido arrestados más de 100 policías de Monterrey bajo sospecha de colaborar con el crimen organizado. ... Entre los arrestados figuran dos agentes de Nuevo León acusados de participar en el secuestro de nueve soldados que fueron asesinados supuestamente en represalia por las operaciones del Ejército en la zona. También fueron detenidos dos agentes de la misma unidad bajo sospecha de haber secuestrado a dos tenientes del Ejército de los que no se tiene noticias desde el 23 de septiembre. “Un porcentaje significativo de estos policías tienen nexos con la delincuencia organizada ya sea por la colusión o porque están intimidados y tienen miedo”, dijo Moreno (Guillermo Moreno es el general del Ejército responsable de luchar contra el narcotráfico en Monterrey). Siguiendo sus recomendaciones, las autoridades estatales prohibieron en junio a los policías el uso de teléfonos celulares durante las horas de trabajo para evitar que alerten a los delincuentes cuando se prepara alguna operación. A la mayoría de ellos se les despojó de sus rifles automáticos, para que no los puedan usar contra los soldados si se produce un tiroteo.» “Gran desconfianza entre soldados y policías en Monterrey”, en Organización Editorial Mexicana. 9 de noviembre de 2009.

“Las bandas se hicieron poderosas gracias a que lograron comprar a las policías municipales y estatales... La percepción de la opinión pública es que, si no estuviera el Ejército, el último dique contra la delincuencia organizada, estaríamos peor que Ciudad Juárez”⁹.

En algunos casos, los policías han declarado la conveniencia de no atacar a los narcotraficantes. El dilema para algunos comandantes ha sido mostrar resultados pero minimizar el riesgo de ser asesinado por los carteles. En una comunicación personal un alto cargo de la policía de Monterrey dijo lo siguiente:

“(...) yo hacía lo suficiente para que no me despidieran, pero no tanto como para que los narcos me quisieran matar (...)”¹⁰.

El poder de las organizaciones criminales ha llegado a ser tan grande que incluso tienen control territorial. Al menos en algunos barrios y a veces en amplias regiones del país, el narcotráfico impone sus propias normas (CASEDE, 2011).

Las consecuencias de la guerra contra el narcotráfico han sido graves. Por ejemplo, se espera una disminución de la tasa de crecimiento económico de Monterrey, y por consiguiente, un aumento del desempleo. Adicionalmente, el gobierno de los Estados Unidos recomienda abandonar la ciudad de Monterrey, con la consiguiente destrucción de capital social —es decir, en la disminución de los contactos sociales establecidos—, lo que muy probablemente acarreará repercusiones sobre la tasa de inversión de la ciudad¹¹.

La gravedad de los hechos de los últimos años ha despertado el interés del sector productivo. Es por esa razón que ya hay propuestas para crear un nuevo cuerpo de policía, bien entrenado y especializado. Al respecto se puede leer la posición del presidente de Cemex, Lorenzo Zambrano Treviño, una de las empresas más importantes de Monterrey, el cual está liderando la discusión sobre la importancia de contar con una policía profesional que infunda confianza en la ciudadanía:

“Tenemos que crear una academia para formar policías que estén orgullosos de su profesión, que la sociedad civil los vea como protectores y no como asaltantes. Lo siguiente es involucrar a la ciudadanía. Que observe, que se coordine, que participe a través de las organizaciones y redes sociales. Que pase información

⁹ En José Juan Cervantes, investigador de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Citado en El Nuevo Herald, “Monterrey trata de sobreponerse a la violencia”. 30 de junio de 2011.

¹⁰ Lorenzo Zambrano Treviño, presidente de Cementos Mexicanos (CEMEX). Entrevistado por Pablo Ordaz de *El País*. “En México no vamos a permitir que se pierda Monterrey”, 21 de febrero de 2011.

¹¹ La situación de inseguridad ha sido tan grave que ya se han hecho comunicaciones oficiales en las que explícitamente se recomienda abandonar la ciudad. Los menos dramáticos recomiendan que los funcionarios que tengan familia por favor la trasladen a vivir a Dallas. “Según consejos recientes del Departamento de Estado, Caterpillar les informó a los empleados expatriados en algunas regiones de México (incluida Monterrey) que ellos y sus familias deberían volver al país lo antes posible”, indicó Jim Dugan, el jefe de voceros de Caterpillar, en un e-mail a *The Wall Street Journal*. En *El Empresario*, “Violencia en Monterrey provoca éxodo de ricos”. 13 de septiembre de 2010.

de lo que está viendo y le parezca sospechoso, que se involucre, que denuncie, y para ello, claro está, necesitamos autoridades confiables [...] Estábamos dormidos [...]”¹².

Hay fuertes indicios de que el crimen organizado y las dificultades de la policía han generado un ambiente de desconfianza social en la ciudad de Monterrey. En este caso, la desconfianza ha llegado a ser tan alta que se equipara al temor. En un contexto en donde el crimen organizado tiene tanto poder, la implementación de políticas públicas de cohesión social debe ser vista en una lógica de prevención de mediano plazo, según lo muestra la evidencia en otras ciudades. Hay que seguir trabajando, e incluso incrementando, los planes orientados hacia la superación de la desigualdad y la pobreza, para prevenir el impacto social de la amenaza criminal, no para disminuir la tasa de crímenes del presente. Para el momento de crisis, la necesidad más apremiante tiene que ver con la consolidación de una fuerza de coerción legítima y eficiente, con la experticia para operar en ambientes urbanos. Así, para la situación actual, conviene que la ciudad de Monterrey sea capaz de evaluar sus capacidades institucionales para enfrentar y manejar la amenaza ligada al crimen organizado. Para reducir los efectos sociales del crimen en el futuro, las políticas de cohesión social, si bien difíciles de implementar en el presente, siguen constituyendo un recurso necesario para el desarrollo de la ciudad.

Medellín: tanta coerción como sea necesaria, tanta prevención como sea posible

Medellín es la segunda ciudad de Colombia, con 2.6 millones de habitantes; la ciudad y su área metropolitana tienen 3.5 millones¹³. La ciudad es un centro industrial y también uno de los epicentros urbanos del narcotráfico. Medellín es conocida también por ser la ciudad en la que creció y operó Pablo Escobar Gaviria, tal vez el capo más conocido en la historia del narcotráfico en Colombia. La historia de la violencia y la inseguridad de la ciudad se encuentra ligada al modo en que Escobar y sus cómplices lucharon contra el Estado con el fin de evitar la extradición. Escobar se había convertido en congresista y luego fue acusado de ser narcotraficante. Se le atribuye el homicidio del ministro de Justicia que lo denunció. Escobar entregaba armas a los jóvenes de los barrios pobres y los contrataba para matar policías y garantizar el cumplimiento de los contratos criminales. Todos los narcotraficantes debían pagar una contribución a Escobar para financiar la guerra contra el Estado, con el fin de abolir la extradición. La guerra entre Escobar y el Estado disparó el número de homicidios en la ciudad. En 1992, la tasa de homicidios de Medellín alcanzó los 370 homicidios por cada 100.000 habitantes. Ese mismo año, fueron asesinadas cerca de 6.000 personas, la mayoría de ellas jóvenes (Cardona et al., 2005).

La violencia llegó a ser tan extrema, que la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia decidió votar en contra de la extradición de nacionales. Cuando esto ocurrió, dis-

¹² Lorenzo Zambrano Treviño, Presidente de Cementos Mexicanos (CEMEX). Entrevistado por Pablo Ordaz de *El País*. “En México no vamos a permitir que se pierda Monterrey”, 21 de febrero de 2011.

¹³ Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE). Datos disponibles en www.dane.gov.co.

minuyó la violencia y Escobar se sometió a la justicia. Desde la cárcel, Escobar siguió delinquiendo y se escapó cuando el Estado decidió quitarle los privilegios que tenía en el presidio que construyó él mismo. Un año después, en 1993, Escobar fue hallado muerto en un complejo operativo en donde participó la policía, la DEA y algunos de sus enemigos.

Desde entonces, se ha producido una disputa sobre el control del crimen organizado en la ciudad de Medellín, la cual explica, al menos parcialmente, los cambios en la tasa de homicidios. Por ejemplo, algunos autores afirman que Diego Murillo, alias “Don Berna”, un narcotraficante enemigo de Escobar, se convirtió en el señor del crimen en Medellín, y que una de sus consignas era evitar el “calentamiento de la ciudad”, es decir, un aumento de la violencia. Por esa razón, el señor decidió poner orden y ejecutó a aquellos que usaban la violencia de modo injustificado e indiscriminado. Debido a lo anterior, algunos hablan de esa época como la “donbernabilidad” de la seguridad (Serrano, 2010; La Silla Vacía, 2010).

En Medellín, una gran cantidad de jóvenes ha recibido entrenamiento militar. Es por esa razón que muchas pandillas lograron controlar varias zonas pobres de la ciudad. El control llegó a ser tan fuerte, que esos mismos grupos de delincuentes empezaron a cobrar impuestos a los habitantes de los barrios que estaban bajo su control. Frente a esa situación, el Presidente Álvaro Uribe (2002-2010) tomó la decisión en 2002 de tomar el control de estos barrios y para ello puso en marcha la Operación Orión, operativo militar y policial que se enfrentó a los cuerpos armados auspiciados por las FARC¹⁴. Adicionalmente, se atribuye también a la gestión del alcalde Sergio Fajardo —el cual fue considerado el mejor alcalde del país— el diseño de una estrategia de intervención social en los barrios más pobres con el fin de mostrar que el Estado está dispuesto a pagar la deuda social con los pobres.

En la administración de Fajardo se hizo énfasis en la construcción de escuelas públicas que fueran espacios atractivos desde el punto de vista educativo y arquitectónico. El objetivo era educar a los niños en lugares dignos y mostrar rutas de ascenso social basadas en la legalidad. Algunos afirman también que los esfuerzos del Presidente Uribe por pacificar las comunas —con la ayuda de la policía y el Ejército— explican la caída en los indicadores de violencia¹⁵. La tasa de homicidios de la ciudad bajó hasta 29 por cada

¹⁴ La Operación Orión fue muy controvertida. El Defensor del Pueblo, que es la máxima autoridad constitucional colombiana responsable de la protección de los Derechos Humanos, dijo que estas operaciones se deben realizar con estricta vigilancia por parte de otras agencias del Estado y de la ciudadanía. A la Operación Orión se le atribuye la desaparición de más de 40 personas; algunos habitantes dicen que hay fosas con más de 300 cadáveres enterrados. La Operación Orión facilitó la entrada en la Comuna 13 de las Autodefensas Unidas de Colombia. Estas Autodefensas estaban lideradas por un alias de Don Berna, que en ese momento se hacía llamar Adolfo Paz. Don Berna fue luego extraditado por tráfico de cocaína hacia Estados Unidos, a pesar de estar inscrito en un programa de desmovilización de las Autodefensas. La ciudadanía reconoce la importancia del control territorial por parte del Estado. La policía y el Ejército hacen presencia en la Comuna 13 desde entonces, sin embargo, siguen los enfrentamientos entre pandillas (Semana, 2010). Con respecto a la presunta violación al DIH se pueden consultar los casos en la *Revista Noche y Niebla* del CINEP, la ONG más importante en materia de defensa de los Derechos Humanos en Colombia. Compendio de casos ocurridos en la Operación Orión, publicados en la *Revista Noche y Niebla* No.26.

¹⁵ Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. “Efectividad de la Política de Defensa y Seguridad Democrática”. Bogotá; agosto 2002-enero 2004.

100.000 en 2007. En los últimos años se ha presentado un alza sostenida y se espera que 2011 termine con cerca de 2000 homicidios. Esta cifra no se compara con el número de muertos a principios de los noventa, pero sí es el doble de asesinatos de 2010.

En los últimos años, el Gobierno Nacional y la Alcaldía de Medellín han redoblado los esfuerzos por disminuir los homicidios en la ciudad y para ello han combinado coerción con inversión social. Por ejemplo, en 2005 empezó el programa de desmovilización de paramilitares en el país y la ciudad se benefició de ello. Muchos delincuentes profesionales compraron la idea y se desvincularon de la vida criminal. Sin embargo, algunos decidieron seguir delinquir a pesar de haberse desmovilizado, y prefirieron regresar al mundo del delito. El reto es seguir manteniendo a estas personas dentro de la cultura de la legalidad.

Algunos autores, incluido el alcalde Alonso Salazar (2008-2011), describieron para la Medellín de los años 80 e inicio de los años 90 la existencia de una “cultura del narcotráfico” (Salazar y Jaramillo, 1992). Muchos niños y jóvenes aspiran a convertirse en sicarios y criminales. Aún hoy el número de organizaciones criminales es muy alta: hay cobros de extorsiones al comercio y a los hogares en amplias zonas de la ciudad. En muchos barrios hay desconfianza de la policía, y eso dificulta el control del crimen. Además, en zonas puntuales de la ciudad se presentan combates entre bandas; donde se utilizan armas largas. Se puede decir que en Medellín algunas organizaciones criminales tienen control territorial. En contraste con lo anterior, Medellín continúa la estrategia de recuperación del control territorial del Estado, en sus barrios, a través de territorios integrados. El camino de construir confianza interpersonal y la confianza hacia el Estado, aun no es completo y, por el contrario, siempre hay que considerarlo en riesgo mientras persista, si bien disminuida, la violencia homicida utilizada como instrumento de poder por parte del crimen organizado.

El ejemplo de Medellín, según ONU-Habitat, BID y ACI Medellín (2011), muestra una vía interesante: combinar coerción legítima del Estado con políticas de integración. Para ello ha propuesto el urbanismo social como el mecanismo para construir el puente entre seguridad y el derecho a la ciudad¹⁶.

Río de Janeiro: la confianza en la mitad de la guerra urbana

En los años 60 y 70, en Brasil, se produjo el primer contacto entre los movimientos revolucionarios y las nacientes organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas. El contacto entre estas dos organizaciones se produjo en las cárceles y permitió la transferencia de conocimientos clave. Los revolucionarios le enseñaron a los futuros nar-

¹⁶ Velásquez, en la presentación del libro *Laboratorio Medellín: Catálogo de diez prácticas vivas* (ONU-Habitat-BID y ACI Medellín, 2011), plantea: “El concepto de seguridad en las ciudades estuvo relacionado tradicionalmente con los temas de prevención y combate a las diferentes manifestaciones de la violencia y la criminalidad urbana (...) Dentro de esta perspectiva se define una ciudad segura como aquella en la cual está garantizada la estabilidad política, el acceso equitativo a los bienes y servicios urbanos, el desarrollo territorial ordenado, el uso racional de los recursos naturales y la convivencia pacífica de sus habitantes, y en la cual existen condiciones para prevenir y mitigar los diferentes tipos de vulnerabilidades y amenazas que se enfrentan”.

cotraficantes la importancia de conceptos organizacionales fundamentales, tales como las líneas de mando y las operaciones urbanas basadas en células autónomas (Leeds, 1996). El contacto entre estas dos organizaciones se produjo en el marco de una dictadura que reprimió fuertemente los movimientos de izquierda e inició una lucha contra la delincuencia común violando en ocasiones los derechos humanos (Misse, 2010).

Este singular proceso de transferencia de conocimientos se produce en medio de un crecimiento de la demanda internacional y local por drogas. Al final de este proceso, en Río de Janeiro se produce una minuciosa división territorial, en la que cada organización criminal se comporta como un monopolio de la venta de drogas en cada “favela”, es decir, en los barrios pobres ubicados en las colinas de la ciudad. Las favelas son asentamientos urbanos irregulares formados en los años 60 y 70 que se caracterizan por la baja planificación y la poca integración a la economía formal. En términos espaciales, las favelas son espacios de difícil acceso para el Estado, tanto desde el punto de vista de control militar y policial, como para el acceso a los servicios públicos y el resto de la oferta institucional estatal.

Cabe anotar que cada organización criminal ha controlado el territorio de la favela por medio de la violencia, y dicho control se logra gracias a una gran oferta de armas (Rangel-Bandeira, 2002). Hay evidencia de que las organizaciones criminales cuentan con programas de vinculación de jóvenes, lo cual explica en gran medida la elevada tasa de homicidio masculino (Zaluar, 2010). Río de Janeiro tenía una tasa de homicidio de 51 por 100.000 habitantes para el 2004, la cual se distribuye de modo particular en la ciudad: en las zonas más pobres, la tasa de homicidio puede alcanzar los 461 homicidios por cada 100.000 habitantes (como es en Bonsucesso), mientras que en las localidades más tranquilas —es decir, aquellas con mayor presencia del Estado— alcanza una tasa de 11, como es el caso de Ipanema (todas estas son cifras para 2004) (Dreyfus y Fernandes, 2008)¹⁷.

Además del control del mercado de drogas, los delincuentes también regulan la venta de bienes y servicios en mercados “grises”. Es por esa razón que el crimen organizado en Río de Janeiro regula la prostitución y los juegos de azar. Estas organizaciones narcotraficantes participan incluso en el control de la delincuencia común, control que, según algunos autores, la ciudadanía tiende a percibir incluso más efectivo que el control de la propia policía (Misse, 2010).

Vale la pena señalar que las organizaciones criminales imponen un orden social particular acorde con el tipo de bienes transados, es decir, no todo es desorden en presencia de los bandidos. Incluso en algunos casos se ha podido documentar que estos últimos

¹⁷ En el trabajo de Pablo G. Dreyfus y Rubem Cesar Fernandes (2007), *Violencia Urbana Armada en América Latina: otro conflicto*, se muestra el modo en que los jóvenes juegan un papel clave en la violencia urbana en las ciudades de AL. De acuerdo con la interpretación de los autores, la rápida migración del campo a la ciudad no causó violencia enseguida. Sólo después de dos o tres generaciones se produjo la violencia. La explicación se basa en las diferencias entre las expectativas de consumo urbano prometido y las posibilidades reales de alcanzarlo. Estas diferencias se viven de modo particularmente dramático por parte de los jóvenes, y es lo que los empuja a vincularse a las organizaciones criminales. Teniendo en cuenta este diagnóstico, los autores hacen un llamado a concentrar esfuerzos en la atención de niños y jóvenes.

tienen programas de asistencia social que son útiles para disputarle al Estado la legitimidad. El control territorial ha venido acompañado de abusos por parte de las organizaciones criminales, y es por esa razón que han surgido grupos de autodefensa en los barrios con el fin de contener la violencia. Policías, ex policías, bomberos y habitantes del barrio han constituido grupos justicieros que reprimen las organizaciones criminales¹⁸.

La venta local de drogas se ha convertido en un incentivo para que la policía local participe en el negocio. Hay indicios de que la policía ha extorsionado a narcotraficantes y, en algunos casos, ha usado la violencia ilegal con el fin de extraer ganancias de este negocio ilícito. Hay evidencia testimonial de que en algunas favelas los habitantes perciben que la policía es un grupo delincuente amparado en la ley. El asunto se ha hecho muy complejo, porque, además, las organizaciones criminales son a veces políticamente muy activas, ya que ello les permite tener contacto con los miembros de los cuerpos legislativos locales. Este es otro modo que usan los narcotraficantes para regular la coerción del Estado.

El gobierno local tomó la decisión de disputarle el control territorial al crimen organizado en Río de Janeiro, y para ello, se han implementado planes de choque en los que la policía militar y la policía local entran a combatir las bandas en las favelas. Estas operaciones implican el despliegue rápido de la fuerza pública y se reconocen localmente como *blitz*. Estos enfrentamientos han producido la muerte de personas inocentes. La intensidad de los combates ha sido tan cruenta, que en algunos casos ha sido necesario el uso de máquinas militares como tanques de guerra. Estos combates urbanos han sido documentados como un ejemplo de las guerras futuras que deberá enfrentar la policía.

En un contexto como este se afecta la construcción de cohesión social. En presencia de una guerra urbana entre el crimen organizado y la fuerza pública, se disminuyen las oportunidades para desarrollar un proyecto de vida en común. La cohesión social requiere niveles mínimos de pacificación para poder poner en marcha la alineación de los intereses individuales en pos de una sociedad mejor. Y por esta razón, los procesos de los últimos dos años en esta ciudad parecen prometedores.

Se ha desarrollado en Río de Janeiro un dispositivo de intervención sustentado en dos instrumentos: UPP y UPPSocial. UPP por Unidad de Policía Pacificadora en 2009, y UPPSocial como la componente de consolidación social de las favelas intervenidas por las UPP, en 2011, siendo la herramienta de presencia y control territorial de las favelas, desplegada por la policía federal. La UPPSocial se ha concentrado en consolidar los avances logrados con la presencia policial, con la lógica de revertir el legado de la violencia y la exclusión territorial y a través de la coordinación de proyectos locales concretos apoyo a organizaciones, la recuperación de espacios públicos, mejoramiento de asentamientos urbanos, mejoramiento de servicios básicos, oferta de oportunidades para los jóvenes e iniciativas ciudadanas, culturales, deportivas y de ocio¹⁹. Futuras

¹⁸ Hay indicios de que el número de policías en Río no es suficiente. Frente a esto, la población ha decidido organizarse y crear organizaciones armadas con capacidad operacional. Estas organizaciones ejecutan a presuntos bandidos en juicios rápidos (Anderson, 2010).

¹⁹ Ver <http://www.uppsocial.com.br/o-projeto>.

evaluaciones de impacto en disminución del crimen, en avances en cohesión social y en construcción de confianza interpersonal e impersonal en las favelas, permitirán medir los avances de la solución de Río de Janeiro.

CUADRO 1

¿Qué funcionó y qué no funcionó en la lucha contra el crimen organizado en las tres ciudades analizadas? El enfoque de la competencia institucional: criminales vs. Estado²⁰.

1. En el caso de Monterrey, la respuesta del Estado ha sido demasiado tardía. Todavía hay ciudades en AL cuyas élites afirman que sus ciudades son inmunes al crimen organizado. La realidad muestra que el crimen organizado puede asentarse en cualquier ciudad que muestre ventajas operativas para el delito, tales como: pobreza, desigualdad, geografía, mano de obra joven y una policía corruptible. Desafortunadamente, un gran número de ciudades en AL llenan estos requisitos. La recomendación es asumir que el crimen organizado hará presencia en la ciudad tarde o temprano, y para ello se debe contar con una policía profesional, altamente jerarquizada, con espíritu de cuerpo y con gran capacidad operativa. No funciona suponer que la violencia no llegará a nuestras ciudades; la sociedad local debe asumir que el crimen organizado es móvil y siempre está buscando nuevas “oportunidades de inversión”, es decir, nuevas ciudades y barrios que tengan un entorno generoso para el delito.

2. En el caso de Medellín, sólo hasta 2002 se tomó la decisión de tomar el control territorial de barrios en los que gobernaba la violencia. Después de esa intervención, bajaron las tasas de homicidios y el Estado ha procurado mantener una oferta institucional capaz de sustituir la oferta de bienes y servicios de los criminales. Desde entonces, no se permite que las organizaciones criminales tengan un papel en la solución de los conflictos en los barrios. La intervención armada en los barrios funcionó, pero se debe realizar con un estricto acompañamiento de los organismos de Derechos Humanos, con el fin de dar plena legitimidad al proceso. Solo después de que el Estado controla el territorio se puede hablar de promoción de la cohesión y la confianza. La

²⁰ Este análisis se basa en el documento *Innovación criminal vs. innovación del Estado. Un análisis de las capacidades organizacionales del Estado y de los narcotraficantes* (Rivera, De León Beltrán y Olaya 2011). En ese documento se llama la atención sobre las capacidades de innovación que debe desarrollar el Estado para competir contra las nuevas estructuras criminales del narcotráfico. En especial, se trata de mostrar que las principales innovaciones se relacionan con el diseño de las organizaciones.

intervención del Estado es costosa de sostener y debe estar focalizada en las zonas más “calientes” de la ciudad. Esto creará una redistribución del crimen, pero es uno de los riesgos que se deben asumir dada la escasez de los recursos.

3. En el caso de Río de Janeiro, solo hasta 2010 se tomó la decisión de que el Estado debe tener el control de la coerción en las favelas. Esto implicó grandes operativos policiales y militares (con graves cuestionamientos en materia de Derechos Humanos). Al lado de la intervención armada ya se han presentado casos de inversión social; solo de este modo se puede consolidar el control del Estado y ganar la lealtad de la población local. Se puede hablar de lealtad de la población, porque tanto los criminales como el Estado se disputan la legitimidad de sus acciones ante los ciudadanos.

4. La cohesión social emerge de manera sostenible en donde el Estado tiene el control de la coerción y es capaz de hacer una oferta de bienes y servicios que integra al barrio con los circuitos de economía legal: la seguridad de los bandidos se reemplaza por la seguridad de los policías, el crédito informal a altas tasas de interés se reemplaza con créditos estatales con bajas tasas, a los jóvenes que están en las calles se les ofrece una escuela con una buena infraestructura y computadores, a los jóvenes interesados en vincularse a las pandillas se les ofrece un programa de becas y subsidios de transporte para estudiar en la universidad.

5. En resumen: la oferta institucional del Estado compite contra la oferta institucional de los criminales en el barrio. El Estado se disputa su autoridad en el barrio, en la comuna y en la favela, no en los clásicos campos de batalla²¹. Sólo de esta manera se le puede quitar a las organizaciones criminales su capacidad para explotar la desconfianza.

4. Recomendaciones para proteger la confianza y la cohesión social en los entornos urbanos de América Latina

La confianza y la cohesión social son sensibles a las acciones de la delincuencia común y a las acciones del crimen organizado. El hurto de un teléfono celular y los homicidios deterioran la confianza interpersonal y la confianza hacia las instituciones del Estado. Por su parte, las batallas entre policías corruptos al servicio del narcotráfico y el Ejército, deterioran la confianza que los ciudadanos tienen hacia el Estado. Un deterioro similar se presenta cuando la policía de un país participa en otra clase de actividades ilícitas.

²¹ Esta es una idea que agradecemos a Lucas Jaramillo, director de la organización Casa de las Estrategias, centro de pensamiento especializado en el análisis de la violencia urbana de Medellín.

Tanto la delincuencia común como el narcotráfico operan por medio de una estructura que les permite cierto grado de eficiencia operacional. De este modo, hay una competencia entre dos clases de organizaciones para controlar ciertos aspectos de la vida en sociedad. Por un lado, las organizaciones del Estado y por el otro las organizaciones criminales. Es posible que la sociedad civil quede en la mitad de esta disputa, porque no suele tener un alto grado de organización. Es por ello que a veces no resulta razonable pedirle a la sociedad civil que enfrente el delito común y mucho menos al crimen organizado. La sociedad civil solo puede conjurar esa amenaza si es capaz también de desarrollar una estructura organizacional que le ayude a defenderse, lo cual va en contravía de los procesos de monopolización de la coerción de los Estados modernos. Desde este punto de vista, el único modo de preservar la confianza y la cohesión social en medio de elevadas tasas de criminalidad es por medio de una decidida acción del Estado en contra de las estructuras criminales.

El Estado es la única organización legal y legítimamente autorizada para controlar las acciones de los criminales organizados interesados en aprovechar la confianza social. La construcción de confianza pasa por contener la expansión del crimen organizado y la delincuencia común; y esto únicamente se puede hacer si se aumentan las capacidades gerenciales y administrativas de las entidades responsables del tema. Incluso, la percepción de seguridad puede pasar a un segundo plano si la ocurrencia de ciertos delitos es demasiado alta, como es el caso de los homicidios en algunos países.

Asumiendo ese punto de vista, entonces la lucha contra el crimen se convierte en una línea de acción clave en promoción de la cohesión social. Si el control del crimen no se convierte en una prioridad de los Estados entonces la democracia misma puede estar en riesgo como consecuencia del apoyo masivo de la sociedad hacia las soluciones basadas en la autoridad o, lo que es peor, la sociedad puede aprender a convivir con las organizaciones de bandidos que regulan la oferta de bienes y servicios en el barrio. O quizás pueda pasar algo peor, a saber, “la ‘privatización’ del orden por la vía de la autodefensa” (Tironi, 2011).

Uno de los desafíos más grandes que enfrentan algunas ciudades de AL es lograr ejercer pleno control sobre el territorio en ciertos barrios; solo de esta manera se puede promover el desarrollo económico y la cohesión social. En palabras de Alejandro Foxley, presidente de CIEPLAN, a propósito de la poca presencia del Estado en algunas zonas urbanas:

“Un severo déficit institucional es el de la seguridad para enfrentar graves problemas de crímenes y violencia. Algunas áreas urbanas en las grandes ciudades son verdaderos ‘Estados fallidos’ dentro del Estado, zonas donde pandillas y mafias conectadas a la droga prevalecen sobre la policía y el sistema judicial. Esta debe ser la más alta prioridad para varios países en la región si quieren crear las condiciones para atraer las inversiones locales y extranjeras de alta calidad que se requieren para evitar la trampa del ingreso medio”²².

²² Seminario Cohesión Social, Desarrollo y Democracia. Santiago de Chile, 29 de julio de 2010.

Las siguientes son algunas recomendaciones para construir instituciones policiales que generen confianza a los ciudadanos en AL, en aquellos territorios urbanos expuestos a la amenaza del crimen organizado:

1. Se requieren cuerpos de policías convenientemente jerarquizados, centralizados, profesionales y con una carrera administrativa especial. Son menos recomendables policías descentralizadas, puesto que son más vulnerables a la corrupción.
2. Se requieren cuerpos de policía con capacidades operacionales especializadas en la producción de inteligencia, manejo de pruebas judiciales y la acción en áreas urbanas.
3. Se requiere una intervención decidida para tomar el control territorial en las zonas de la ciudad en donde el crimen organizado gobierna, bajo estricto marco de respeto de derechos humanos.
4. También deben contar los cuerpos de policía con capacidades, conocimientos y doctrina para desarrollar actividades de policía de proximidad tan pronto las acciones rápidas de coerción legítima permitan dicha intervención. La policía de proximidad se debe sustentar en un conocimiento del territorio de trabajo, en una comprensión de los demás servicios de la administración pública y en una facilidad de articulación con la comunidad. La forma de policía de proximidad contribuye en la promoción de confianza social de largo plazo entre los vecinos del barrio y entre ellos y la policía; esta red de confianza será la fuente principal de regulación de la vida social en el nuevo mundo de la legalidad.

En complemento, se requiere el diseño de programas sociales que permitan la consolidación de las zonas intervenidas. Estos programas afirman la confianza de la ciudadanía y promueven el desarrollo humano. La intervención social puede incluir: escuelas de alta calidad funcional y arquitectónica, que se conviertan en el eje de la vida del barrio; centro de ofertas de servicios judiciales, para que los ciudadanos comprendan cómo se resuelven los conflictos de manera pacífica y legal; centros de emprendimiento, para que los ciudadanos perciban al Estado interesado en darles apoyo en la creación de nuevos emprendimientos dentro de la legalidad; centros financieros, para que las zonas intervenidas cuenten con una vida financiera legal permanente; y programas de educación técnica y superior, para quitarle la mano de obra a las organizaciones criminales. Finalmente, estos aspectos pueden ser parte de las agendas de desarrollo urbano sostenible, por ejemplo, a través de la perspectiva planteada por el Programa Global Ciudades más Seguras de ONU-Habitat (Ver Cuadro 2).

CUADRO 2

Aspectos clave para una estrategia de seguridad urbana y cohesión social como parte de una agenda de desarrollo urbano sostenible en la lógica de ONU-HABITAT (Velásquez, 2010).

I. Prevención de la inseguridad urbana a través de la reducción de las vulnerabilidades sociales urbanas vis-à-vis el crimen urbano y la violencia

Hay una necesidad de identificar los entornos socioeconómicos vulnerables que afectan a grupos diferentes de posibles víctimas, pero que también empujan a las personas a volverse perpetradores potenciales (UN-Habitat, 2009). La juventud desempleada y las mujeres son grupos particularmente expuestos en los entornos urbanos y las situaciones de vulnerabilidad. Mejorar los servicios urbanos en los ámbitos educativo, cultural, de servicios y deportivo, y a través de la creación de empleos decentes, apunta a reducir las vulnerabilidades urbanas frente al crimen y a la violencia, esto es, a disminuir las posibilidades de victimización para grupos sociodemográficos focalizados. Reforzar los elementos de capital social urbano, en particular en los ambientes urbanos de posibles víctimas o de jóvenes en conflicto, con la ley, que también son víctimas, reduce los problemas de marginalización, amplía las posibilidades de resiliencia y, en últimas, disminuye las vulnerabilidades de víctimas potenciales de la violencia y el crimen.

II. Construir seguridad urbana a través de la planeación urbana y el mejoramiento de barrios

Esto involucra la mejora de la seguridad a través de una mejor planeación urbana, y de mejores prácticas socioeconómicas y de gestión barrial. La planeación y la intervención integral de los entornos locales los puede transformar en entornos seguros y de convivencia. La implicación natural de este proceso es la integración de la dimensión de prevención y seguridad urbana en los proyectos ordinarios de planeación y diseño urbanos, así como de recuperación y mejoramiento integral de barrios. Ya se ha demostrado por ejemplo que el diseño del alumbrado público, de infraestructura de transporte, de espacios públicos, de mercados, contribuyen de manera sustantiva a la mejora de la seguridad para mujeres y niñas. La intervención integral en barrios desfavorecidos, como el diseño de infraestructuras y equipamientos colectivos en los barrios deben tomar en cuenta los impactos en la seguridad y la convivencia.

III. Mejorar la gobernanza de la seguridad urbana

La efectividad y la escala de las políticas públicas de prevención también dependen en buena medida de los actores de la seguridad urbana, esto es, de sus intereses, motivaciones, disposición, además de sus capacidades y posibilidades. Resulta fundamental que una vez identificados los actores de la seguridad urbana, se pueda establecer un esquema apropiado que facilite su integración a la toma de

decisiones. De la misma manera, las ciudades deben desarrollar formas de participación ciudadana en la construcción e implementación de la política pública. Para asumir su papel, las ciudades deben contar con un marco institucional apropiado y con recursos financieros pertinentes. Es ideal que, en coherencia con el régimen político institucional del país, puedan tener un papel en la aplicación de la política de prevención, coordinar adecuadamente con la policía, asegurar la participación de la población y adoptar políticas transparentes de combate a la corrupción (UN-Habitat, 2009). Se trata, ni más ni menos, de contar con una capacidad colectiva adecuada para tomar decisiones con calidad en prevención y seguridad ciudadana y para su implementación (Velásquez, 2009; Velásquez y Giraldo, 2009). La participación de la comunidad en la seguridad urbana y el desarrollo de iniciativas comunitarias innovadoras son elementos clave para fomentar un sentido de solidaridad y proveer una respuesta más sostenible a la inseguridad, lo cual contribuye a optimizar la cohesión social (UN-Habitat, 2009).

ANEXOS

ANEXO 0-A ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS

ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS PARA LOS PAÍSES NO LATINOAMERICANOS

	N	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIA	DESV. TÍP.
¿La mayoría de las personas pueden ser confiables? Sí / No (% de la población)	84	3,8	74,2	26,8536	15,44486
Tasa de homicidios por año por cada 100.000 habitantes	84	0	43	4,652	7,34869
Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de \$1,25 por día (PPA) (% de la población)	49	2	88,52	17,1159	23,45781
Población urbana (% del total)	84	12,82	100	61,7005	21,36998
Participación en el ingreso del 10% mejor remunerado de la población	77	17,49	44,93	27,9469	4,83519
N válido (según lista)	49				

Países: Albania, Algeria, Armenia, Australia, Austria, Azerbaijan, Bangladesh, Belarus, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Burkina Faso, Canada, Croatia, Cyprus, Czech Republic, China, Denmark, Egypt, Estonia, Ethiopia, Finland, France, Georgia, Germany, Ghana, Great Britain, Greece, Hong Kong, Hungary, Iceland, India, Indonesia, Iran, Iraq, Ireland, Israel, Italy, Japan, Jordan, Kyrgyzstan, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Republic of Macedonia, Malaysia, Mali, Malta, Moldova, Morocco, Netherlands, New Zealand, Nigeria, Northern Ireland, Norway, Pakistan, Philippines, Poland, Portugal, Romania, Russian Federation, Rwanda, Saudi Arabia, Serbia, Singapore, Slovakia, Slovenia, South Africa, South Korea, Spain, Sweden, Switzerland, Taiwan, Tanzania United Republic, Thailand, Trinidad and Tobago, Turkey, Uganda, Ukraine, United States, Vietnam, Zambia, Zimbabwe.

ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS PARA LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

	N	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIA	DESV. TÍP.
¿La mayoría de las personas pueden ser confiables? Sí / No (% de la población)	11	6,3	28,4	16,8182	6,72604
Tasa de homicidios por año por cada 100.000 habitantes	11	1,7	52	21,0545	17,7199
Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de \$1,25 por día (PPA) (% de la población)	10	2	16,01	5,991	4,5674
Población urbana (% del total)	11	48,12	98,08	82,2073	15,10893
Participación en el ingreso del 10% mejor remunerado de la población	10	32,67	45,87	39,469	4,0543
N válido (según lista)	10				

Países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, República Dominicana, Guatemala, México, Perú, Puerto Rico, Uruguay, Venezuela.

ANEXO 0-B RESUMEN DE MODELOS DE REGRESIÓN LINEAL (MCO)

VARIABLE DEPENDIENTE: CONFIANZA POR PAÍS

	MODELO 1		MODELO 2		MODELO 4		MODELO 3		MODELO 5		MODELO 6 (POTENCIA)	
	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.
Tasa de homicidios por año por cada 100.000 habitantes	-0,128	0,421	-0,301***	0,003								
Población urbana (% del total)	-0,061	0,712		0,009	0,268***	0,009						
Participación en el ingreso del 10% mejor remunerado de la población	0,126	0,457					-0,413***	0,000				
Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de \$1,25 por día (PPA) (% de la población)	-0,117	0,473							-0,131	0,323		
New Homicide (Tasa de homicidio + 1)											-,366735***	,0003
R-Square	0,073	0,091	0,072	0,171	0,017	0,13449						
F	1,057	9,262	7,206	17,507	0,994	14,4517						
Significancia de F	0,387	0,003	0,009	,000	0,323	0,0003						
N	58	94	94	86	58	94						

Países: Albania, Algeria, Armenia, Australia, Austria, Azerbaijani, Bangladesh, Belarus, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Burkina Faso, Canada, Croatia, Cyprus, Czech Republic, China, Denmark, Egypt, Estonia, Ethiopia, Finland, France, Georgia, Germany, Ghana, Great Britain, Greece, Hong Kong, Hungary, Iceland, India, Indonesia, Iran, Iraq, Ireland, Israel, Italy, Japan, Jordan, Kyrgyzstan, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Republic of Macedonia, Malaysia, Mali, Malta, Moldova, Morocco, Netherlands, New Zealand, Nigeria, Northern Ireland, Norway, Pakistan, Philippines, Poland, Portugal, Romania, Russian Federation, Rwanda, Saudi Arabia, Serbia, Singapore, Slovakia, Slovenia, South Africa, South Korea, Spain, Sweden, Switzerland, Taiwan, Tanzania, United Arab Emirates, Thailand, Trinidad and Tobago, Turkey, Uganda, Ukraine, United States, Vietnam, Zambia, Zimbabwe, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, República Dominicana, Guatemala, México, Perú, Puerto Rico, Uruguay, Venezuela.

ANEXO 0-C CORRELACIONES
CORRELACIÓN PARA LOS PAÍSES NO LATINOAMERICANOS

		1	2	3	4	5
1	¿La mayoría de las personas pueden ser confiables? Sí / No (% de la población)	1	-0,165	,367(**)	-,363(**)	-,300(**)
		Sig.	0,257	0,001	0,001	0,005
		N	49	84	77	84
2	Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de \$1,25 por día (PPA) (% de la población)		1	-,488(**)	,447(**)	,315(*)
		Sig.		0	0,001	0,027
		N		49	49	49
3	Población urbana (% del total)			1	-,237(*)	-,410(**)
		Sig.			0,038	0
		N			77	84
4	Participación en el ingreso del 10% mejor remunerado de la población				1	,490(**)
		Sig.				0
		N				77
5	Tasa de homicidios por año por cada 100.000 habitantes					1
		Sig.				
		N				

Países: Albania, Algeria, Armenia, Australia, Austria, Azerbaijan, Bangladesh, Belarus, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Burkina Faso, Canada, Croatia, Cyprus, Czech Republic, China, Denmark, Egypt, Estonia, Ethiopia, Finland, France, Georgia, Germany, Ghana, Great Britain, Greece, Hong Kong, Hungary, Iceland, India, Indonesia, Iran, Iraq, Ireland, Israel, Italy, Japan, Jordan, Kyrgyzstan, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Republic of Macedonia, Malaysia, Mali, Malta, Moldova, Morocco, Netherlands, New Zealand, Nigeria, Northern Ireland, Norway, Pakistan, Philippines, Poland, Portugal, Romania, Russian Federation, Rwanda, Saudi Arabia, Serbia, Singapore, Slovakia, Slovenia, South Africa, South Korea, Spain, Sweden, Switzerland, Taiwan, Tanzania United Republic, Thailand, Trinidad and Tobago, Turkey, Uganda, Ukraine, United States, Vietnam, Zambia, Zimbabwe.

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

CORRELACIÓN PARA LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

		1	2	3	4	5
1	¿La mayoría de las personas pueden ser confiables? Sí / No (% de la población)	1	-0,298	0,179	-0,418	-0,005
		Sig.	0,403	0,598	0,23	0,988
		N	10	11	10	11
2	Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de \$1,25 por día (PPA) (% de la población)		1	-,673(*)	,646(*)	0,529
		Sig.		0,033	0,044	0,116
		N		10	10	10

(Continúa)

3	Población urbana (% del total)				1	-0,396	-0,441
		Sig.				0,257	0,175
		N				10	11
4	Participación en el ingreso del 10% mejor remunerado de la población					1	0,103
		Sig.					0,778
		N					10
5							1
		Sig.					
		N					

Países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, República Dominicana, Guatemala, México, Perú, Puerto Rico, Uruguay, Venezuela.

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral)

* La correlación es significante al nivel 0,05 (bilateral)

ANEXO No. 1-A REGRESIÓN LINEAL (UNIDAD DE ANÁLISIS: CIUDAD)

VARIABLE DEPENDIENTE: I2D % DE PERSONAS QUE RESPONDE SÍ A LA PREGUNTA: ¿DURANTE LOS ÚLTIMOS 12 MESES LO AMENAZARON CON UN ARMA PARA ROBARLE ALGO?

	COEF	SIG
F3 % de personas que responden que SÍ se puede confiar en la mayoría de las personas	-,011	,960
G5D Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en el Presidente de la República?	,011	,957
G5C Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en los senadores de su distrito?	,271	,260
G5B Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en los diputados de su distrito?	-,189	,472
R-Square		,049
F		,362
Significancia de F		,833
N		32

ANEXO No. 1-B REGRESIÓN LINEAL (UNIDAD DE ANÁLISIS: CIUDAD)

VARIABLE DEPENDIENTE: I2C % DE PERSONAS QUE RESPONDE SÍ A LA PREGUNTA: ¿DURANTE LOS ÚLTIMOS 12 MESES FUE GOLPEADO POR OTRA PERSONA?

	COEF	SIG
F3 % de personas que responden que SÍ se puede confiar en la mayoría de las personas	,015	,927
G5D Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en el Presidente de la República?	-,176	,236
G5C Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en los senadores de su distrito?	,776	,000
G5B Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en los diputados de su distrito?	-,818	,000
R-Square		0,470
F		6,215
Significancia de F		,001
N		32

ANEXO No. 1-C REGRESIÓN LINEAL (UNIDAD DE ANÁLISIS: CIUDAD)

VARIABLE DEPENDIENTE: I2B % DE PERSONAS QUE RESPONDE SÍ A LA PREGUNTA: ¿DURANTE LOS ÚLTIMOS 12 MESES ALGUIEN LE ROBÓ EN LA CALLE?

	COEF	SIG
F3 % de personas que responden que SÍ se puede confiar en la mayoría de las personas	,031	,867
G5D Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en el Presidente de la República?	,113	,503
G5C Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en los senadores de su distrito?	,260	,208
G5B Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en los diputados de su distrito?	-,629	,008
R-Square	0,304	
F	3,062	
Significancia de F	,033	
N	32	

ANEXO No. 1-D REGRESIÓN LINEAL (UNIDAD DE ANÁLISIS: CIUDAD)

VARIABLE DEPENDIENTE: I2A % DE PERSONAS QUE RESPONDE SÍ A LA PREGUNTA: ¿DURANTE LOS ÚLTIMOS 12 MESES ALGUIEN ENTRÓ A ROBAR A SU CASA O DEPARTAMENTO?

	COEF	SIG
F3 % de personas que responden que SÍ se puede confiar en la mayoría de las personas	,133	,482
G5D Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en el Presidente de la República?	,030	,860
G5C Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en los senadores de su distrito?	,027	,894
G5B Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en los diputados de su distrito?	-,591	,014
R-Square	0,283	
F	2,760	
Significancia de F	,047a	
N	32	

ANEXO No. 1-E REGRESIÓN LINEAL (UNIDAD DE ANÁLISIS: CIUDAD)

VARIABLE DEPENDIENTE: I1D PROMEDIO DE LA CIUDAD: ¿QUÉ TAN SEGURO SE SIENTE CAMINANDO SOLO POR EL CENTRO DE LA CIUDAD DE NOCHE?

	COEF	SIG
F3 % de personas que responden que SÍ se puede confiar en la mayoría de las personas	-,226	,298
G5D Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en el Presidente de la República?	,022	,910
G5C Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en los senadores de su distrito?	-,173	,465
G5B Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en los diputados de su distrito?	,166	,524
R-Square	0,066	
F	,495	
Significancia de F	,739	
N	32	

ANEXO No. 1-F REGRESIÓN LINEAL (UNIDAD DE ANÁLISIS: CIUDAD)

VARIABLE DEPENDIENTE: I1C PROMEDIO DE LA CIUDAD: ¿QUÉ TAN SEGURO SE SIENTE CAMINANDO SOLO POR SU BARRIO AL ANOCHECER?

	COEF	SIG
F3 % de personas que responden que SÍ se puede confiar en la mayoría de las personas	-,026	,904
G5D Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en el Presidente de la República?	,189	,343
G5C Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en los senadores de su distrito?	,002	,993
G5B Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en los diputados de su distrito?	-,019	,942
R-Square	0,039	
F	,284	
Significancia de F	,886	
N	32	

ANEXO No. 1-G REGRESIÓN LINEAL (UNIDAD DE ANÁLISIS: CIUDAD)

VARIABLE DEPENDIENTE: I1B PROMEDIO DE LA CIUDAD: ¿QUÉ TAN SEGURO SE SIENTE CUANDO ESTÁ SOLO EN SU CASA Y ES DE NOCHE?

	COEF	SIG
F3 % de personas que responden que SÍ se puede confiar en la mayoría de las personas	,052	,797
G5D Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en el Presidente de la República?	,277	,143
G5C Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en los senadores de su distrito?	-,002	,994
G5B Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en los diputados de su distrito?	-,235	,345
R-Square	0,153	
F	1,269	
Significancia de F	,306	
N	32	

ANEXO No. 1-H REGRESIÓN LINEAL (UNIDAD DE ANÁLISIS: CIUDAD)

VARIABLE DEPENDIENTE: I1A PROMEDIO DE LA CIUDAD: ¿QUÉ TAN SEGURO SE SIENTE CUANDO ESTÁ SOLO EN SU CASA Y ES DE DÍA?

	COEF	SIG
F3 % de personas que responden que SÍ se puede confiar en la mayoría de las personas	,094	,612
G5D Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en el Presidente de la República?	,435	,015
G5C Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en los senadores de su distrito?	-,018	,930
G5B Promedio de la ciudad: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en los diputados de su distrito?	-,264	,245
R-Square	0,301	
F	3,007	
Significancia de F	,035	
N	32	

ANEXO No. 1 REGRESIÓN LINEAL

11A ¿QUÉ TAN SEGURO SE SIENTE CUANDO ESTÁ SOLO EN SU CASA Y ES DE DÍA?

	ARGENTINA		BRASIL		CHILE		COLOMBIA		GUATEMALA		MÉXICO		PERÚ	
	Coef	Sig												
A2A ¿Dónde se ubicaría económicamente Ud. en esta escala?	-0,099***	0,001	0,014	0,579	-0,093***	0,001	-0,086***	0,003	-0,11***	0,000	-0,037	0,153	-0,152***	0,000
E2A ¿Cuán a menudo asiste a servicios religiosos de su iglesia y templo?	0,001	0,977	0,02	0,418	-0,009	0,755	-0,018	0,529	0,069	0,022	-0,116***	0,000	-0,026	0,347
F5 ¿Ud. diría que la mayoría de la gente actúa correctamente con uno o trata de aprovecharse?	0,034	0,272	0,041	0,099	0,094***	0,001	0,047	0,099	0,046	0,133	0,083***	0,002	0,076***	0,007
H2D Tener como vecino a un trabajador inmigrante	-0,009	0,763	-0,07***	0,006	-0,003	0,914	-0,05	0,078	-0,107***	0,000	-0,051	0,052	-0,021	0,441
I2D ¿Durante los últimos 12 meses lo amenazaron con un arma para robarle algo?	-0,07	0,023	-0,066***	0,008	0	0,997	-0,006	0,824	-0,012	0,707	-0,045	0,093	-0,034	0,216
J2C Vandalismo o ataques intencionales a la propiedad privada	-0,141***	0,000	-0,125***	0,000	-0,085	0,013	-0,087	0,02	-0,108*	0,006	-0,14***	0,000	-0,08	0,024
J2D Tráfico de drogas	0,001	0,977	0,027	0,357	-0,015	0,667	0,012	0,723	-0,056	0,121	-0,002	0,958	0,04	0,228
J2E Robos y asaltos	-0,036	0,309	0,025	0,348	-0,085	0,011	-0,064	0,074	0,029	0,479	-0,088***	0,009	-0,066	0,047
J2F Balaceras, riñas o violencia callejera	-0,02	0,583	-0,187***	0,000	-0,015	0,67	-0,045	0,211	-0,097	0,02	-0,047	0,144	-0,09	0,011
K1A ¿Cuánta confianza tiene en el gobierno?	0,011	0,756	0,055	0,063	0,112***	0,001	0,022	0,515	0,032	0,459	-0,005	0,89	0,021	0,508
K1B ¿Cuánta confianza tiene en el Congreso?	-0,008	0,834	0,015	0,634	-0,02	0,556	-0,042	0,211	0,022	0,616	0,04	0,28	0,053	0,101
K1F ¿Cuánta confianza tiene en la policía?	0,056	0,101	0,065	0,019	0,034	0,273	0,071	0,025	-0,01	0,803	0,017	0,604	0,032	0,285
R-Square	0,062		0,089		0,08		0,055		0,075		0,095		0,091	
F	5,696		12,291		8,845		5,867		6,942		12,121		10,118	
Significancia de F	,000		,000		,000		,000		,000		,000		,000	
N	1052		1529		1235		1216		1044		1394		1220	

ANEXO No. 2 REGRESIÓN LINEAL

11B ¿QUÉ TAN SEGURO SE SIENTE CUANDO ESTÁ SOLO EN SU CASA Y ES DE NOCHE?

	ARGENTINA		BRASIL		CHILE		COLOMBIA		GUATEMALA		MÉXICO		PERÚ	
	Coef	Sig												
A2A ¿Dónde se ubicaría económicamente Ud. en esta escala?	-0,101***	0,001	-0,028	0,26	-0,074***	0,008	-0,106***	0,000	-0,1***	0,001	-0,055	0,031	-0,183***	0,000
E2A ¿Cuán a menudo asiste a servicios religiosos de su iglesia y templo?	0,001	0,963	0,019	0,438	-0,038	0,173	0,015	0,601	0,042	0,163	-0,081***	0,002	0,044	0,112
F5 ¿Ud. diría que la mayoría de la gente actúa correctamente con uno o trata de aprovecharse?	0,046	0,129	0,04	0,105	0,074**	0,01	0,036	0,208	0,059	0,05	0,089***	0,001	0,105***	0,000
H2D Tener como vecino a un trabajador inmigrante	0,01	0,747	-0,027	0,272	-0,02	0,472	-0,073***	0,009	-0,104***	0,001	-0,031	0,224	-0,029	0,295
I2D ¿Durante los últimos 12 meses lo amenazaron con un arma para robarle algo?	-0,093***	0,002	-0,048	0,051	-0,003	0,904	-0,01	0,729	-0,026	0,4	-0,059	0,025	-0,038	0,171
J2C Vandalismo o ataques intencionales a la propiedad privada	-0,092***	0,01	-0,069	0,014	-0,104	0,002	-0,089	0,015	-0,117***	0,002	-0,145***	0,000	-0,052	0,142
J2D Tráfico de drogas	-0,02	0,583	-0,021	0,474	-0,006	0,873	0,048	0,153	-0,094***	0,008	0,005	0,873	0,04	0,226
J2E Robos y asaltos	-0,043	0,225	0,015	0,574	-0,137***	0,000	-0,132***	0,000	0,023	0,567	-0,141***	0,000	-0,071	0,034
J2F Balaceras, riñas o violencia callejera	-0,041	0,263	-0,213***	0,000	-0,002	0,944	-0,051	0,145	-0,087	0,034	-0,05	0,122	-0,09	0,011
K1A ¿Cuánta confianza tiene en el gobierno?	-0,009	0,797	0,117***	0,000	0,086***	0,01	0,016	0,637	0,038	0,382	0,013	0,726	0,029	0,371
K1B ¿Cuánta confianza tiene en el Congreso?	-0,019	0,602	-0,006	0,84	-0,015	0,665	-0,017	0,504	0,068	0,119	0,062	0,09	0,057	0,076
K1F ¿Cuánta confianza tiene en la policía?	0,088***	0,01	0,079***	0,004	0,038	0,222	0,072	0,021	-0,022	0,559	-0,019	0,552	0,025	0,398
R-Square	0,068		0,11		0,087		0,084		0,097		0,121		0,104	
F	6,278		15,57		9,681		9,197		9,239		15,792		11,64	
Significancia de F	,000		,000		,000		,000		,000		,000		,000	
N	1052		1529		1235		1216		1043		1394		1220	

ANEXO NO. 3 REGRESIÓN LINEAL

I1C ¿QUÉ TAN SEGURO SE SIENTE CAMINANDO SOLO POR SU BARRIO AL ANOCHECER?

	ARGENTINA		BRASIL		CHILE		COLOMBIA		GUATEMALA		MÉXICO		PERÚ	
	Coef	Sig												
AZA ¿Dónde se ubicaría económicamente Ud. en esta escala?	-0,098***	0,001	-0,054	0,031	-0,031	0,262	-0,079***	0,005	-0,054	0,069	-0,051	0,045	-0,139***	0,000
EZA ¿Cuán a menudo asiste a servicios religiosos de su iglesia y templo?	0,005	0,869	0,007	0,766	-0,003	0,904	-0,003	0,924	0,013	0,655	-0,059	0,02	0,017	0,534
F5 ¿Ud. diría que la mayoría de la gente actúa correctamente con uno o trata de aprovecharse?	0,049	0,111	0,031	0,205	0,059	0,037	0,032	0,251	0,141***	0,000	0,038	0,137	0,076***	0,006
H2D Tener como vecino a un trabajador inmigrante	-0,038	0,205	0,04	0,105	-0,026	0,342	-0,037	0,179	-0,011	0,701	-0,037	0,151	-0,021	0,443
I2D ¿Durante los últimos 12 meses lo amenazaron con un arma para robarle algo?	-0,073	0,017	-0,047	0,057	-0,047	0,088	-0,062	0,026	-0,082***	0,008	-0,084***	0,001	-0,013	0,629
J2C Vandalismo o ataques intencionales a la propiedad privada	-0,069	0,051	-0,095***	0,001	-0,15***	0,000	-0,107***	0,003	-0,032	0,408	-0,138***	0,000	-0,057	0,104
J2D Tráfico de drogas	0,004	0,914	-0,036	0,203	0,038	0,274	0,088***	0,007	-0,033	0,352	0,014	0,665	-0,008	0,798
J2E Robos y asaltos	-0,138***	0,000	-0,181***	0,000	-0,151***	0,000	-0,132***	0,000	-0,095	0,017	-0,143***	0,000	-0,183***	0,000
J2F Balaceras, riñas o violencia callejera	-0,021	0,556	-0,089***	0,002	-0,051	0,14	-0,089***	0,01	-0,109***	0,007	-0,066	0,039	-0,054	0,126
K1A ¿Cuánta confianza tiene en el gobierno?	-0,009	0,807	0,027	0,359	0,061	0,066	0,05	0,123	0,015	0,718	0,016	0,659	0,043	0,179
K1B ¿Cuánta confianza tiene en el Congreso?	0,014	0,71	0,101***	0,001	0,036	0,283	0,037	0,259	0,028	0,515	0,006	0,872	0,042	0,187
K1F ¿Cuánta confianza tiene en la policía?	0,085	0,012	-0,057	0,034	0,026	0,386	0,072	0,019	0,058	0,124	0,085***	0,008	0,002	0,937
R-Square	0,079		0,124		0,113		0,111		0,119		0,127		0,113	
F	7,442		17,918		12,916		12,543		11,583		16,739		12,864	
Significancia de F	,000		,000		,000		,000		,000		,000		,000	
N	1050		1528		1229		1216		1042		1394		1219	

ANEXO NO. 4 REGRESIÓN LINEAL

I1D ¿QUÉ TAN SEGURO SE SIENTE CAMINANDO SOLO POR EL CENTRO DE LA CIUDAD DE NOCHE?

	ARGENTINA		BRASIL		CHILE		COLOMBIA		GUATEMALA		MÉXICO		PERÚ	
	Coef	Sig	Coef	Sig	Coef	Sig	Coef	Sig	Coef	Sig	Coef	Sig	Coef	Sig
A2A ¿Dónde se ubicaría económicamente Ud. en esta escala?	-0,077	0,013	0,012	0,647	-0,024	0,41	-0,003	0,924	0,023	0,433	-0,046	0,085	-0,02	0,485
E2A ¿Cuán a menudo asiste a servicios religiosos de su iglesia y templo?	-0,001	0,968	-0,046	0,075	-0,036	0,205	0,016	0,588	0,023	0,439	0,009	0,748	0,051	0,076
F5 ¿Ud. diría que la mayoría de la gente actúa correctamente con uno o trata de aprovecharse?	0,006	0,844	0,016	0,533	0,086***	0,003	-0,005	0,873	0,076	0,012	0,037	0,164	0,062	0,034
H2D Tener como vecino a un trabajador inmigrante	-0,011	0,731	-0,02	0,431	-0,046	0,106	0,026	0,358	0,042	0,166	-0,015	0,561	-0,012	0,672
I2D ¿Durante los últimos 12 meses lo amenazaron con un arma para robarle algo?	-0,053	0,087	-0,013	0,609	-0,006	0,828	-0,078***	0,007	-0,081***	0,01	-0,071***	0,01	-0,016	0,578
J2C Vandalismo o ataques intencionales a la propiedad privada	-0,087	0,017	0,004	0,903	-0,029	0,406	-0,012	0,76	-0,005	0,888	-0,023	0,492	-0,036	0,331
J2D Tráfico de drogas	0,042	0,258	0,099***	0,001	0,053	0,141	0,044	0,199	-0,051	0,149	-0,011	0,749	0,057	0,097
J2E Robos y asaltos	-0,118***	0,001	-0,045	0,101	-0,096***	0,005	-0,133***	0,000	-0,119***	0,003	-0,129***	0,000	-0,047	0,173
J2F Balaceras, riñas o violencia callejera	0,011	0,774	0,079	0,009	-0,063	0,08	-0,033	0,366	-0,074	0,073	-0,008	0,814	0,004	0,914
K1A ¿Cuánta confianza tiene en el gobierno?	-0,023	0,533	0,122***	0,000	0,052	0,126	0,003	0,934	-0,017	0,695	-0,017	0,645	0,021	0,539
K1B ¿Cuánta confianza tiene en el Congreso?	0,016	0,668	-0,042	0,192	0,059	0,094	0,065	0,055	0,09	0,038	-0,011	0,764	0,042	0,212
K1F ¿Cuánta confianza tiene en la policía?	0,063	0,069	0,048	0,087	-0,001	0,977	0,031	0,33	0,084	0,028	0,117***	0,000	0,097***	0,002
R-Square	0,043		0,041		0,048		0,042		0,103		0,056		0,03	
F	3,871		5,329		5,141		4,388		9,889		6,763		3,076	
Significancia de F	,000		,000		,000		,000		,000		,000		,000	
N	1037		1525		1226		1211		1042		1393		1215	

ANEXO NO. 5 REGRESIÓN LOGÍSTICA

¿A DURANTE LOS ÚLTIMOS 12 MESES ALGUIEN ENTRÓ A ROBAR EN SU CASA O DEPARTAMENTO?

	ARGENTINA		BRASIL		CHILE		COLOMBIA		GUATEMALA		MÉXICO		PERÚ	
	BETA	Sig.	BETA	Sig.	BETA	Sig.	BETA	Sig.	BETA	Sig.	BETA	Sig.	BETA	Sig.
AZA ¿Dónde se ubicaría económicamente Ud. en esta escala?	-.067	,167	-.084	,083	-.070	,145	-.044	,358	-.033	,560	-.120	,011	-.102	,021
J2C Vandalismo o ataques intencionales a la propiedad privada	-.007	,339	0,0328***	,000	,005	,581	-.001	,920	-.002	,830	-0,802***	,000	-.012	,306
J2D Tráfico de drogas	,001	,663	-.006	,499	-.003	,425	,001	,794	,003	,443	-.005	,321	-.003	,509
J2E Robos y asaltos	-.015	,219	-.002	,813	-.005	,576	-.006	,497	,005	,491	-0,955***	,000	,000	,978
J2F Balaceras, riñas o violencia callejera	,003	,463	-.002	,745	-.009	,474	,018	,080	,002	,815	,010	,249	,008	,227
K1A ¿Cuánta confianza tiene en el gobierno?	-.067	,428	-.037	,732	,047	,522	-.033	,671	-.036	,804	,148	,257	,135	,123
K1B ¿Cuánta confianza tiene en el Congreso?	,052	,703	-.013	,929	,060	,583	-.229	,107	-.058	,732	-.079	,619	-.022	,861
K1C ¿Cuánta confianza tiene en los partidos políticos?	-.050	,710	,326	,039	,093	,402	,173	,246	,117	,475	-.111	,464	-.189	,129
K1D ¿Cuánta confianza tiene en los delegados o presidentes municipales?	-.103	,318	-.282	,021	-.140	,078	,164	,140	,038	,766	-.219	,125	,085	,341
K1E ¿Cuánta confianza tiene en los Tribunales de Justicia?	,087	,466	,013	,895	,005	,954	,081	,503	-.116	,428	,029	,845	,047	,662
K1F ¿Cuánta confianza tiene en la policía?	,129	,216	-.123	,208	,049	,500	,150	,113	,095	,525	0,373*	,005	,057	,529
F3 ¿Ud. diría que se puede confiar en la mayoría de las personas o hay que...	-.235	,248	1,031**	,001	-.322	,208	-.299	,313	-.524	,096	-.198	,398	-.366	,164
Log likelihood	1060,088		990,944		1312,265		943,730		844,312		997,624		1325,360	
R cuadrado de Cox y Snell	,009		,038		,009		,016		,007		,065		,013	
R cuadrado de Nagelkerke	,016		,080		,015		,032		,013		,125		,021	
N (total casos seleccionados)	1310		1631		1367		1341		1150		1481		1352	
Clasificación de casos														
	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI
NO	1124	0	1464	5	1109	0	1185	0	1010	0	1301	0	1085	0
SÍ	186	0	149	12	258	0	155	1	140	0	180	0	267	0
Porcentaje global correctamente clasificado	85,8		90,5		81,1		88,4		87,8		87,8		80,3	

ANEXO No. 6 REGRESIÓN LOGÍSTICA

I2B ¿DURANTE LOS ÚLTIMOS 12 MESES ALGUIEN LE ROBÓ EN LA CALLE?

	ARGENTINA		BRASIL		CHILE		COLOMBIA		GUATEMALA		MÉXICO		PERÚ	
	BETA	Sig.	BETA	Sig.	BETA	Sig.	BETA	Sig.	BETA	Sig.	BETA	Sig.	BETA	Sig.
A2A ¿Dónde se ubicaría económica mente Ud. en esta escala?	-.008	.839	-.010	.766	.032	.450	.056	.122	.046	.246	-.049	.168	.017	.625
I2C Vandalismo o ataques intencionales a la propiedad privada	.000	.996	.001	.929	-.001	.944	-.312	.044	.006	.400	-.210	.141	-.004	.611
I2D Tráfico de drogas	.000	.869	-.024	.027	-.002	.382	-.002	.557	.002	.457	.002	.506	.000	.989
I2E Robos y asaltos	-.005	.463	-.008	.280	.003	.654	-.003	.656	-.007	.229	-.1203***	.000	-.017	.092
I2F Balaceras, riñas o violencia callejera	-.008	.087	.006	.275	-.016	.192	-.397	.010	.013	.020	.008	.245	.008	.216
K1A ¿Cuánta confianza tiene en el gobierno?	.096	.171	-.079	.292	.037	.563	.084	.178	.111	.288	.019	.847	-.016	.813
K1B ¿Cuánta confianza tiene en el Congreso?	-.183	.100	.020	.846	-.016	.863	.034	.752	-.015	.901	-.0317*	.008	.052	.602
K1C ¿Cuánta confianza tiene en los partidos políticos?	.225	.046	0.311*	.005	.152	.107	-.159	.136	.008	.943	-.134	.242	-.017	.860
K1D ¿Cuánta confianza tiene en los delegados o presidentes municipales?	.044	.614	-.0440***	.000	-.150	.031	-.027	.735	-.171	.051	.132	.227	-.045	.516
K1E ¿Cuánta confianza tiene en los Tribunales de Justicia?	-.014	.884	0.260**	.001	-.001	.991	.073	.405	-.061	.561	.061	.578	.005	.956
K1F ¿Cuánta confianza tiene en la policía?	.109	.192	-.160	.022	.036	.572	-.011	.871	0.343**	.001	.147	.129	.005	.944
F3 ¿Ud. diría que se puede confiar en la mayoría de las personas o hay que...	-.307	.057	0.732*	.005	-.578	.010	-.118	.545	-.462	.020	-.194	.253	.045	.843
Log likelihood	1471.832		1744.513		1624.673		1420.901		1454.042		1537.389		1822.735	
R cuadrado de Cox y Snell	.017		.042		.013		.025		.031		.080		.004	
R cuadrado de Nagelkerke	.026		.062		.018		.038		.043		.119		.006	
N (total casos seleccionados)	1307	1631	1366		1340		1150		1042		1393		1215	1352
Clasificación de casos														
	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI
NO	968	0	1219	13	972	0	1028	0	729	18	1101	13	793	4
SI	338	0	372	26	394	0	312	0	374	30	364	4	548	5
Porcentaje global correctamente clasificado	74.1		76.4		71.1		76.7		66.0		74.6		59.1	

ANEXO No. 7 REGRESIÓN LOGÍSTICA

I2C ¿DURANTE LOS ÚLTIMOS 12 MESES FUE GOLPEADO POR OTRA PERSONA?

	ARGENTINA		BRASIL		CHILE		COLOMBIA		GUATEMALA		MÉXICO		PERÚ	
	BETA	Sig.	BETA	Sig.	BETA	Sig.	BETA	Sig.	BETA	Sig.	BETA	Sig.	BETA	Sig.
A2A ¿Dónde se ubicaría económicamente Ud. en esta escala?	,012	,853	,018	,790	,059	,341	-,045	,402	,018	,767	-,011	,820	,056	,256
J2C Vandalismo o ataques intencionales a la propiedad privada	-,005	,665	,016	,170	-,399	,068	-,378	,094	-,1,036***	,000	-,0,743***	,000	-,358	,039
J2D Tráfico de drogas	-,004	,340	-,003	,802	-,001	,861	-,008	,207	-,003	,519	-,013	,106	-,002	,671
J2E Robos y asaltos	-,862	,011	,006	,457	-,125	,584	,003	,789	-,022	,172	-,002	,923	-,0,554*	,008
J2F Balaceras, riñas o violencia callejera	-,003	,695	,007	,324	-,398	,069	-,277	,214	,016	,018	,009	,309	,007	,428
K1A ¿Cuánta confianza tiene en el gobierno?	,199	,118	-,125	,413	,046	,639	,045	,609	,100	,542	,081	,563	-,063	,483
K1B ¿Cuánta confianza tiene en el Congreso?	-,299	,124	-,490	,010	,013	,930	,211	,213	-,100	,594	-,426	,011	,183	,180
K1C ¿Cuánta confianza tiene en los partidos políticos?	,012	,953	,360	,119	,121	,414	,021	,898	-,068	,694	,257	,124	-,136	,313
K1D ¿Cuánta confianza tiene en los delegados o presidentes municipales?	,256	,126	,399	,045	-,040	,702	,034	,778	-,077	,572	,074	,630	-,029	,764
K1E ¿Cuánta confianza tiene en los Tribunales de Justicia?	-,043	,799	-,199	,165	-,082	,468	-,205	,096	-,067	,671	,135	,392	,029	,805
K1F ¿Cuánta confianza tiene en la policía?	,273	,083	-,097	,500	0,266*	,007	,086	,405	,216	,186	,107	,439	,027	,789
F3 ¿Ud. diría que se puede confiar en la mayoría de las personas o hay que...	-,526	,094	,351	,513	,128	,680	-,094	,760	-,669	,072	-,392	,133	,156	,610
Log likelihood	639,325		543,829		877,994		800,451		730,741		942,577		1124,167	
R cuadrado de Cox y Snell	,025		,030		,030		,017		,042		,027		,022	
R cuadrado de Nagelkerke	,063		,100		,061		,038		,085		,057		,038	
N (total casos seleccionados)	1310	1641	1365		1339		1147		1042		1393		1215	
Clasificación de casos														
	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI
NO	1217	0	1568	0	1221	0	1216	0	1022	2	1329	0	1141	0
SÍ	93	0	63	9	144	0	123	0	122	1	153	0	206	0
Porcentaje global correctamente clasificado	92,9		96,1		89,5		90,8		89,2		89,7		84,7	

ANEXO No. 8 REGRESIÓN LOGÍSTICA

I2D ¿DURANTE LOS ÚLTIMOS 12 MESES LO AMENAZARON CON UN ARMA PARA ROBARLE ALGO?

	ARGENTINA		BRASIL		CHILE		COLOMBIA		GUATEMALA		MÉXICO		PERÚ	
	BETA	Sig.	BETA	Sig.	BETA	Sig.	BETA	Sig.	BETA	Sig.	BETA	Sig.	BETA	Sig.
A2A ¿Dónde se ubicaría económica mente Ud. en esta escala?	-.058	,200	,037	,481	,011	,839	,018	,670	-.024	,586	-.070	,098	-.011	,822
J2C Vandalismo o ataques intencionales a la propiedad privada	-.009	,294	-.421	,047	-.0428*	,009	-.235	,183	-.006	,476	-.0941**	,000	-.003	,792
J2D Tráfico de drogas	-.001	,679	-.0951***	,000	-.010	,039	,001	,848	,001	,817	,000	,941	-.005	,278
J2E Robos y asaltos	-.0839***	,000	,000	,984	-.005	,700	-.009	,416	-.009	,169	-.013	,520	-.0857***	,000
J2F Balaceras, riñas o violencia callejera	-.016	,062	,014	,044	,000	,977	-.0522**	,003	,013	,022	-.011	,422	,009	,212
K1A ¿Cuánta confianza tiene en el gobierno?	-.048	,544	,016	,897	,097	,267	,043	,539	,021	,853	,053	,647	-.101	,248
K1B ¿Cuánta confianza tiene en el Congreso?	-.005	,968	,094	,611	,047	,719	,055	,661	,006	,963	-.354	,013	,101	,443
K1C ¿Cuánta confianza tiene en los partidos políticos?	,122	,356	-.046	,810	,123	,350	-.053	,673	-.014	,911	-.106	,436	-.158	,228
K1D ¿Cuánta confianza tiene en los delegados o presidentes municipales?	,154	,134	,063	,714	-.079	,399	,001	,994	-.164	,086	,088	,500	,018	,845
K1E ¿Cuánta confianza tiene en los Tribunales de Justicia?	-.019	,863	-.051	,668	-.055	,578	,125	,219	,095	,419	,116	,385	-.056	,627
K1F ¿Cuánta confianza tiene en la policía?	,148	,137	,250	,053	,133	,124	-.046	,567	,259	,031	,239	,040	,132	,188
F3 ¿Ud. diría que se puede confiar en la mayoría de las personas o hay que...	-.343	,089	-.036	,944	-.430	,182	-.411	,054	-.0625*	,008	-.078	,699	-.348	,220
Log likelihood	1152,362		777,339		104,1157		1161,786		1255,721		1192,923		1165,981	
R cuadrado de Cox y Snell	,045		,029		,022		,024		,023		,040		,026	
R cuadrado de Nagelkerke	,074		,073		,041		,040		,034		,070		,044	
N (total casos seleccionados)	1307	1627	1365		1339		1150		1042		1393		1215	1352
Clasificación de casos														
	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI
NO	1078	0	1513	0	1183	0	1120	0	864	3	1259	0	1127	0
SÍ	229	0	114	0	182	0	219	0	278	5	223	0	221	0
Porcentaje global correctamente clasificado	82,5		93,0	93,0	86,7		83,6		75,6		85,0		83,6	

REFERENCIAS

- Anderson, J.L. (2010). “La justicia privada de la policía. ¿Quién controla las calles de Río?” En *El Espectador*, 7 de enero.
- AOL Latino (2011). “Policías de pueblo mexicano renuncian tras decapitación de colega”. *Noticias*, 28 de enero.
- Arrow, K. (1974). *The Limits of Organization*. New York: Norton.
- Atkinson, A.B (2005). “EUROMOD and the development of EU social policy”. En *German Institute for Economic Research (DIW), Berlin*. Discussion Papers 467.
- Atkinson, A.B.; B. Cantillon, E. Marlier y B. Nolan (2002). *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Londres: Oxford University Press.
- Cardona, M.; H.I. García, C.A. Giraldo, M.V. López, C.M. Suárez, D.C. Corcho, C.H. Posada y M.N. Flórez (2005). “Homicidios en Medellín, Colombia, entre 1990 y 2002: actores, móviles y circunstancias”. En *Cad. Saúde Pública* (Río de Janeiro), 21(3): 840-851. Mayo-junio.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*. Buenos Aires: Manantial.
- CASEDE (2009). *Atlas de la seguridad y la defensa en México*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE).
- CEPAL (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional y Secretaría General Iberoamericana. Santiago: Naciones Unidas.
- Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C (CASEDE) (2011). *Migración y Seguridad: Nuevo desafío en México*. México D.F: Atril.
- Dammert, Lucía (2005). “Reforma Policial en América Latina”. En *Revista Quórum*. Universidad de Alcalá, España.
- Dreyfus, P. y R.C. Fernandes (2008). *Violencia urbana armada en América Latina: otro conflicto*. Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC) y Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Durkheim, E. (1984). *The Division of Labor in Society*. New York: The Free Press.
- Elias, N. (1989). *El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

- Frühling, H. (2004). *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- _____. (2003). "Policía comunitaria y reforma policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?". En *Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)*, Universidad de Chile. Serie Documentos, mayo.
- Gambeta, D. (2007). *La mafia siciliana. El negocio de la protección privada*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1988). "Can we Trust?". En D. Gambeta (ed), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. New York: Blackwell.
- Giddens, A. (1996). *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Anthropos.
- Glaeser, E.L. y B. Sacerdote (1999). "Why Is There More Crime in Cities?". En *Journal of Political Economy*, 107(6): 225-258, parte dos.
- Guarnizo Álvarez, J. (2009). "Homicidios en Medellín, la pérdida de una generación joven". En *El Colombiano*, 27 de diciembre.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's Consequences. Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations across Nations*. California: Sage Publications.
- _____. (1980). *Culture's Consequences. International Differences in Work-Related Values*. California: Sage Publications.
- La Silla Vacía (2010). "¿Una segunda 'Donbernabilidad'?": las dos versiones sobre la tregua de las bandas en Medellín". 10 de febrero.
- Leeds, E. (1996). "Cocaine and Parallel Politics in the Brazilian Urban Periphery: Constraints on Local-Level Democratization". En *Latin American Research Review*, 31(3):47-84.
- Lewis, J. D. y A. Weigert (1985). "Trust as a Social Reality". En *Social Forces*, 63: 967-51.
- Misse, M. (2010). "La acumulación social de la violencia en Río de Janeiro y en Brasil: algunas reflexiones". En *Co-herencia*, 7(13): 19-40, julio-diciembre. Universidad EAFIT Medellín, Colombia.
- OECD (1997). *Societal Cohesion and the Globalising Economy. What does the future hold?* París: Organisation For Economic Co-Operation and Development (OECD).
- OMS (2002). *World Report on Violence and Health*. 3 de octubre, Ginebra.
- ONU (1999). *World Crime Survey*. Office for Drug Control and Crime Prevention.
- ONU-Habitat, BID, ACI Medellín (2011). *Laboratorio Medellín: Catálogo de diez prácticas vivas*. Medellín, Colombia.
- Pahl, R.E. (1991). "The Search for Social Cohesion: from Durkheim to the European Commission". En *European Journal of Sociology*, 32: 345-360.

- Rangel-Bandeira, A. (2002). “Siguiendo la ruta de las armas incautadas en Río de Janeiro: Algunas pistas para Argentina”. En *Viva Rio*, Proyecto Control de Armas de Fuego.
- Reuters (2011). “Intensifican narcos la violencia en Monterrey; alarma empresarial”. En *Organización Editorial Mexicana (OEM)*, 12 de enero.
- Revista Semana (2010). “Comuna 13, el eterno retorno”. 4 de septiembre.
- Rivera, G.; I. De León Beltrán y C. Olaya. (2011). “Innovación criminal vs. innovación del Estado. Un análisis de las capacidades organizacionales del Estado y de los narcotraficantes”. En *Instituto del Pensamiento Liberal - Partido Liberal Colombiano*. Documento de trabajo 1.
- Rodríguez-Larreta, E. (2008). *Cohesión social, globalización y culturas de la democracia en América Latina*. Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC) y Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Rubio, M. (1999). *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo-Uniandes.
- Salazar, A. y A.M. Jaramillo (1992). *Las subculturas del narcotráfico*. Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Bogotá.
- Serrano, A. (2010). *La multinacional del crimen. La tenebrosa Oficina de Envigado*. Bogotá: Random House Mondadori.
- Sorj, B. y E. Tironi (2007). “Cohesión social en América Latina: un marco de investigación”. En *Pensamiento Iberoamericano*, 1: 120.
- Sorj, B. y D. Martuccelli (2008). *El desafío latinoamericano. Cohesión social y democracia*. Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC) y Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Tironi, E. (2011). “El ‘Milagro’ latinoamericano. O cómo es posible tanta cohesión social con tanta desigualdad”. Documento presentado en el taller *Desarrollo, Cohesión Social y Democracia*. Bogotá, 13 de abril.
- UN-Habitat (2009). *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. UN-Habitat, Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile.
- Univisión (2011). “La violencia del crimen organizado en Monterrey cobra 33 vidas en una jornada”. 16 de junio.
- _____ (2007). World Habitat Day, «A Safe City is a Just City”. Octubre.
- Velásquez, E. (2010). “Reducción de las vulnerabilidades urbanas frente a la criminalidad y la violencia: una precondition del Desarrollo Urbano Sostenible”. Presentación de ONU Habitat-Universidad Alberto Hurtado, *Guía para la prevención en barrios. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago, Chile.

- _____ (2009). “¿Intervenir el espacio urbano para manejar los conflictos sociales y prevenir el delito?” En J.C. Ruiz y E. Carli (eds.), *Espacios públicos y cohesión social. Intercambio de experiencias y orientaciones para la acción*. Universidad Alberto Hurtado, Municipalidad de Peñalolén, Chile.
- _____ (2006). “La Gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional”. En *Método, Grupo Transdisciplinario de Investigación en Ciencias Sociales*. Borrador de Método 48.
- Velásquez, Elkin y F. Giraldo (eds.) (2009). *Hábitat y seguridad urbana. Tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad*. Bogotá: UN Habitat y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Zaluar, A. (2010). “Turf War in Rio de Janeiro: Youth, drug traffic and hyper-masculinity”. En *Vibrant*, 7(2), julio-diciembre.
- Zucker, L. (1986). “Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structures, 1980-1920”. En *Organizational Behavior*, 8: 53-111.

CRIMEN E INSEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA: UNA LECTURA DESDE LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN¹

Ricardo Córdova Macías

Introducción

En la última década, el problema del crimen y la violencia se ha venido configurando como uno de los más relevantes en la región centroamericana, tanto en términos del comportamiento objetivo de los indicadores así como de las percepciones subjetivas de los ciudadanos². Un informe reciente del Banco Mundial lo plantea en los siguientes términos: “El crimen y la violencia constituyen el problema clave para el desarrollo de los países centroamericanos” (Banco Mundial, 2011a: ii). El índice de homicidios en Centroamérica para el año 2006 fue calculado en 35,4 por 100.000 habitantes, comparado con aproximadamente 20 por 100.000 habitantes en toda América Latina (Banco Mundial, 2011a: 1). En otro estudio del PNUD, se reporta que Centroamérica tuvo 29,3 homicidios por 100.000 habitantes en 2004, mientras que a nivel mundial fueron 9, en Europa 8 y en Latinoamérica 25 (IDHAC, 2009-2010). En dicho informe se ha estimado que la violencia homicida ha cobrado la vida de casi 79.000 centroamericanos durante el período 2003-2008. En todo caso, Centroamérica es la subregión más violenta dentro de Latinoamérica, que es de por sí una de las regiones más violentas del mundo.

Como se ha planteado en estudios anteriores, es pertinente preguntarse si el crimen y el miedo asociado al mismo constituyen una amenaza para las democracias en América Central (Cruz, 2000; Seligson y Azpuru, 2001). En general, es poco lo que se conoce sobre el impacto que tienen la violencia y la criminalidad sobre los sistemas democráticos en la región centroamericana. En este ensayo se explora la hipótesis según la cual la violencia criminal y la inseguridad están impactando el apoyo a la democracia, la confianza interpersonal, así como los niveles de confianza institucional, contribuyendo a la erosión de los jóvenes sistemas democráticos de la región centroamericana³.

En este trabajo se abordan los siguientes aspectos. Primero, una presentación de la magnitud del problema, utilizando tanto los datos objetivos (homicidios y delitos contra el patrimonio) como la victimización por crimen y la percepción de inseguridad. Segundo, se analiza la percepción ciudadana de inseguridad. Tercero, se exploran los delitos reportados en las encuestas. Cuarto, se aborda el tema de las bajas tasas de denuncia del crimen. Quinto, se analiza el impacto de la criminalidad e inseguridad sobre el apoyo

¹ Ponencia elaborada en el marco del proyecto: “Desarrollo y Cohesión Social en América Latina”, desarrollado por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN). Se agradece a Víctor Antonio Tablas y José Alberto Salguero —miembros del equipo de investigadores de FUNDAUNGO— por sus comentarios a una versión preliminar de este ensayo.

² Al respecto, véase: UNODC (2007), IDHAC (2009-2010) y Banco Mundial (2011a).

³ Con la excepción de Costa Rica, que después de la guerra civil de 1948 ha mantenido ininterrumpidamente el sistema democrático.

a la democracia, la confianza institucional y la confianza interpersonal. Y por último, se presentan las principales conclusiones derivadas de la evidencia empírica presentada.

1. La problemática del crimen y la violencia en Centroamérica

El crimen y la violencia constituyen una problemática multicausal en la que intervienen diferentes factores, tiene distintas expresiones y en ella participan variados actores. Así, el Informe del Banco Mundial (2011a) señala tres causas principales de la violencia en Centroamérica: (i) el tráfico de drogas, (ii) la violencia juvenil y las maras y (iii) la disponibilidad de armas de fuego. A esto debe agregarse que las “débiles instituciones de justicia limitan la eficacia en el castigo y prevención del crimen y la violencia. Las debilidades institucionales dan como resultado un bajo porcentaje de crímenes resueltos, cuyo perpetrador es castigado” (Banco Mundial, 2011a: iii). Es decir, estas debilidades en los sistemas de seguridad y justicia contribuyen a generar altas tasas de impunidad. Al respecto, el informe del PNUD plantea que si se define

“la impunidad como el porcentaje de delitos que una vez conocidos por la administración de justicia no terminan en fallo definitivo (absolución o condena) encontraríamos que en América Central la impunidad está muy extendida [...]. De este modo diríamos que la impunidad en la región está en el orden del 90%, o sea que alrededor de nueve de cada diez delitos denunciados acaban sin castigo” (IDHAC, 2009-2010: 235).

Otro informe reciente identifica cinco “nichos” del crimen en la región centroamericana: (i) la narcoactividad, (ii) las pandillas juveniles, (iii) el lavado de dinero, (iv) la trata de personas y (v) el tráfico ilícito de armas (Red Centroamericana, 2011).

Por su parte, los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) identifican como prioritarias las siguientes áreas de intervención en materia de seguridad: (i) narcotráfico, (ii) delincuencia organizada —incluyendo tráfico y trata de personas, robo y hurto de vehículos y lavado de dinero—, (iii) pandillas, (iv) terrorismo y (v) tráfico ilícito de armas (SICA, 2008).

En junio de 2011 se realizó en la Ciudad de Guatemala la “Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica”. En dicha Conferencia se adoptó la “Estrategia de Seguridad de Centroamérica”, que tiene cuatro componentes: (i) Combate al delito, (ii) Prevención, (iii) Rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria y (iv) Fortalecimiento institucional: coordinación y seguimiento de la estrategia regional. Adicionalmente se definió una cartera de 22 proyectos⁴.

Con el propósito de mostrar la magnitud de la problemática del crimen y la violencia en la región centroamericana, en este apartado se enfocan cuatro aspectos. Primero, dentro de lo que se conoce como los indicadores objetivos, se presenta la evolución de los homicidios como el indicador más relevante de los delitos contra las personas,

⁴ Véase: “Estrategia de Seguridad de Centroamérica” (2011) y “Declaración de Guatemala”. Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, Ciudad de Guatemala, 22 de junio de 2011. SICA.

que probablemente presenta un subregistro menor. Segundo, dentro de los delitos contra el patrimonio, se presentan datos sobre la evolución del robo y el hurto. Tercero, dentro de los considerados indicadores subjetivos y utilizando datos provenientes de encuestas de opinión, se aborda tanto la victimización por crimen como la percepción de inseguridad. Por último, se presenta una estimación del impacto de la criminalidad y la violencia en las economías de la región.

1. 1 Los homicidios

En el Cuadro 1 se puede observar la evolución de las tasas de homicidios para cada uno de los países centroamericanos para el período 2000-2010. En términos generales, se puede apreciar un incremento en las tasas de homicidios en todos los países, aunque con diferentes niveles de magnitud. El llamado “Triángulo del Norte” exhibe las tasas más altas. Así, en el año 2008, la tasa de Honduras era de 58, El Salvador 52 y Guatemala 48. Para el año 2010 la tasa de Honduras era de 82 —la más alta de la región en todo el período—, El Salvador 66 y Guatemala 41. Les sigue Belice, que pasa de tasas de 19 en 2000 a 42 en 2010, alcanzando al grupo de los países con las tasas más altas de homicidios.

Luego, con tasas más bajas, se encuentran los países en el sur de la región. En 2008, Panamá tuvo una tasa de 19, Nicaragua 13 y Costa Rica 11. Para 2010, Panamá presenta una tasa de 22, Nicaragua 13 y Costa Rica 11. Incluso Costa Rica, el país con la tasa más baja de la región, prácticamente la duplicó en el período, pasando de 6 en 2000 a 11 en 2010.

CUADRO 1. CENTROAMÉRICA: HOMICIDIOS POR 100.000 HABITANTES (2000 - 2010)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belice	19	25	30	24	27	28	31	30	32	32	42
Costa Rica	6	6	6	7	7	8	8	8	11	11	11
El Salvador	45	40	39	40	49	62	65	57	52	71	66
Guatemala	28	30	32	37	38	44	47	45	48	46	41
Honduras	-	-	69	65	35	37	46	50	58	71	82
Nicaragua	9	10	10	12	12	13	13	13	13	14	13
Panamá	10	10	12	11	10	11	11	13	19	24	22

Fuente: Elaboración propia con base en datos para los años 2000-2008 del IDHAC (2009-2010: 69) y para los años 2009-2010 de UNDOC (2011).

1.2 Los delitos contra el patrimonio

En el Cuadro 2 se puede observar las tasas de denuncia de robo y hurto para la región centroamericana en el período 2005-2007. La diferencia entre estos dos delitos es la siguiente:

“el robo implica violencia contra las personas o las cosas, el hurto es una sustracción de lo ajeno sin violencia y sin conocimiento de la víctima. En la práctica sin embargo abundan los incidentes de clasificación dudosa, y esto de por sí complica la medición de los delitos contra la propiedad [...]. Pero además, y a diferencia de otros hechos criminales (como el homicidio), la denuncia de un delito contra el patrimonio depende casi exclusivamente de su víctima, y por eso el subregistro de estos ilícitos es muy elevado” (IDHAC, 2009-2010: 78).

En términos de robo, las tasas más altas se reportan en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua; mientras que las tasas más altas de hurtos corresponden a Panamá, Nicaragua, Costa Rica y Belice. Con respecto a los datos reportados, es preciso hacer tres consideraciones. La primera es el problema comentado anteriormente sobre las denuncias; la segunda se trata sobre los niveles de confiabilidad de los sistemas de registros; y la tercera es la comparabilidad de delitos entre los países, debido a diferencias en la tipificación de los mismos en la legislación penal. En todo caso, en el informe del PNUD se reportan las mejores estadísticas disponibles.

CUADRO 2. CENTROAMÉRICA: TASAS DE DENUNCIA DE ROBO Y HURTO (2005 - 2007)

País	DELITO	2005	2006	2007
Belice	Robo	-	175	171
	Hurto	602	502	417
Costa Rica	Robo	873	930	887
	Hurto	239	234	271
El Salvador	Robo	150	118	109
	Hurto	246	202	158
Guatemala	Robo	369	450	564
	Hurto	204	216	162
Honduras	Robo	-	13	4
	Hurto	-	5	0,2
Nicaragua	Robo	392	441	497
	Hurto	266	316	373
Panamá	Robo	33	29	34
	Hurto	310	309	322

Fuente: Elaboración propia en base al IDHAC (2009-2010: 78).

Para tener una visión más completa, es importante relacionar la problemática de la violencia homicida con la violencia no homicida (agresión, violación y secuestro) y la actividad delictiva común, en particular los delitos contra el patrimonio privado (el robo, el hurto y la estafa). De esta forma, al combinar estas distintas expresiones de la violencia y la delincuencia, el IDHAC agrupa a los países de El Salvador, Guatemala, Honduras y Belice en una situación de alta criminalidad, entendida como una alta tasa de homicidios y tasas altas o crecientes de violencia no homicida y de delitos contra la propiedad. Panamá, Costa Rica y Nicaragua son clasificados como de baja criminalidad, entendida como tasas medias o bajas de homicidios y por tasas moderadas, estables o en descenso de violencia no homicida y de delitos contra la propiedad. (IDHAC, 2009-2010)⁵. Recapitulando, en una situación de criminalidad alta se encuentran los países del “Triángulo del Norte” (Guatemala, El Salvador y Honduras), más Belice, y en una situación de baja criminalidad los países del sur (Nicaragua, Costa Rica y Panamá).

1.3 La victimización por crimen y la percepción de inseguridad

En términos generales, los datos sobre homicidios y delitos en la región centroamericana son bastante problemáticos, debido a la ausencia de series estadísticas confiables y que a su vez sean comparables entre los países. Esto se debe a varios factores, entre los cuales se pueden señalar tres. Primero, debido a que las estadísticas publicadas por los gobiernos están basadas en casos que la población denuncia ante las autoridades, y en estudios previos de diversas instituciones han mostrado que una proporción alta de las víctimas de la delincuencia no denuncia el hecho ante las autoridades. Segundo, debido a las diferencias existentes en las legislaciones nacionales sobre la tipificación de los delitos, lo cual complejiza la comparabilidad de aquellos. Tercero, debido a la generación de datos discrepantes provenientes de distintas instituciones: la policía, el ministerio público e instituciones de medicina legal. A nivel más específico, el informe del PNUD ha señalado que:

“ningún país posee un sistema unificado de estadísticas criminales que integre las detenciones policiales y las denuncias ciudadanas (estas denuncias se efectúan tanto a las policías como ante los Ministerios Públicos o Fiscalías). [...] Ningún país ofrece indicaciones técnicas sobre los cambios en la legislación penal o sobre las prácticas de registro que permitan analizar la evolución temporal de los fenómenos delictivos [...]. Prácticamente no existe auditoría de los registros estadísticos con el fin de verificar su validez y su confiabilidad” (IDHAC, 2009-2010: 67).

Frente a estas dificultades con las fuentes de información gubernamentales, información complementaria para el análisis de la problemática del crimen proviene de las

⁵ En el informe se advierte que “en algunos casos, la situación es tan grave que todas esas características están presentes, mientras que en otros casos una de ellas predomina sobre las demás”. (IDHAC 2009-2010: 85).

encuestas de hogares, como por ejemplo las encuestas estandarizadas sobre delitos bajo los auspicios de la Encuesta Internacional a Víctimas del Delito (ICVS por sus siglas en inglés). Sin embargo, los datos provenientes de encuestas de opinión pública tienen algunas limitaciones, por lo que habría que advertir que las encuestas son de utilidad para el análisis de una parte de la problemática de la delincuencia e inseguridad, proporcionando valiosa información sobre algunos delitos (por ejemplo, contra el patrimonio), pero no para todos. Al mismo tiempo, permiten explorar las percepciones y valoraciones que tienen los ciudadanos sobre la problemática de la inseguridad, así como sobre las instituciones de seguridad y justicia.

El presente ensayo se basa en los datos generados por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) del Barómetro de las Américas de la Universidad de Vanderbilt, en su edición correspondiente al año 2008. Si bien la encuesta se desarrolló en 22 países del continente americano, en este ensayo se utilizan únicamente los datos correspondientes a seis países centroamericanos: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

En cada país se diseñaron muestras nacionales probabilísticas de adultos en edad de votar para presentar con precisión la distribución de la población, con un número cercano a las 1.500 entrevistas a ciudadanos mayores de 18 años⁶. En el siguiente cuadro se presenta la información correspondiente al tamaño de la muestra y el error muestral para cada país.

CUADRO 3. CENTROAMÉRICA: TAMAÑO DE LA MUESTRA Y ERROR MUESTRAL, LAPOP 2008

PAÍS	TAMAÑO DE LA MUESTRA	ERROR MUESTRAL
Guatemala	1,538	± 2.5%
El Salvador	1,549	± 2.4%
Honduras	1,522	± 2.5%
Nicaragua	1,540	± 2.5%
Costa Rica	1,500	± 2.5%
Panamá	1,536	± 2.5%
TOTAL	9,185	

Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP (2008).

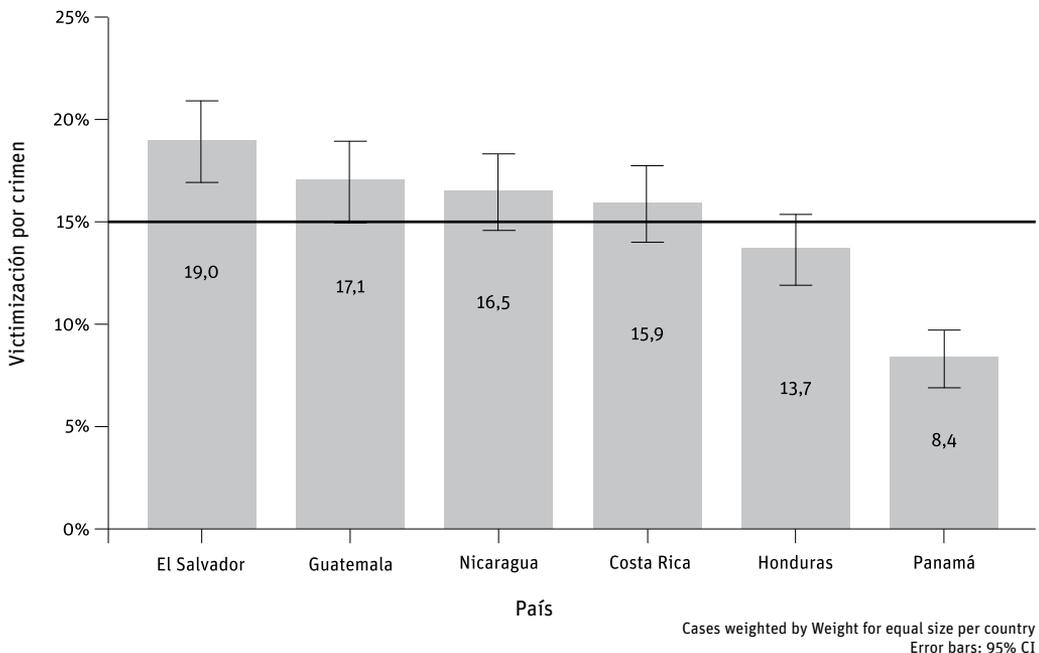
⁶ Solamente en el caso de Nicaragua se encuestó a ciudadanos a partir de los 16 años de edad.

Para el análisis de los datos se ha utilizado una ponderación del tamaño de la muestra, de manera que se cuente con 1.500 casos para cada uno de los países.

1.3.1 Tasas de victimización

En la encuesta de LAPOP 2008 se utilizó una pregunta convencional en los estudios sobre victimización: “Ahora, cambiando el tema: ¿Ha sido usted víctima de algún acto de delincuencia en los últimos 12 meses? (1) Sí, (2) No, (8) NS/NR”. En promedio, en la región centroamericana se reporta una tasa de victimización por crimen del 15,1%. En el Gráfico 1 se puede observar que arriba del promedio se ubican El Salvador (19%), Guatemala (17,1%), Nicaragua (16,5%) y Costa Rica (15,9%); mientras que Honduras (13,7%) y Panamá (8,4%) se encuentran bajo el promedio. Como se ha señalado anteriormente, estos datos solamente logran captar un aspecto del complejo fenómeno de la criminalidad.

GRÁFICO 1. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE FUERON VÍCTIMAS DE LA DELINCUENCIA EN CENTROAMÉRICA, 2008



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

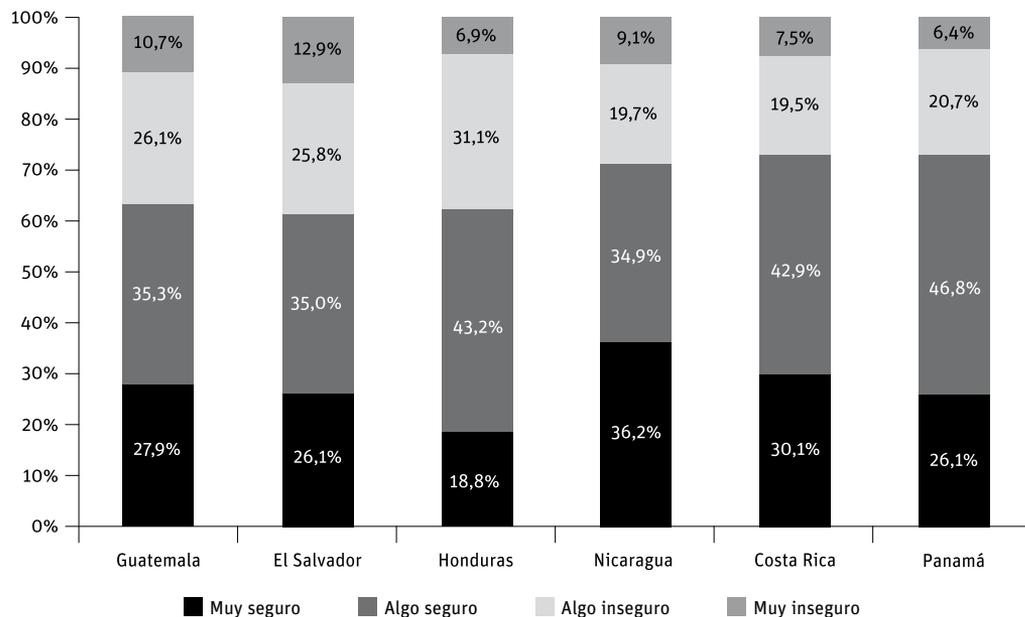
1.3.2 Percepciones de inseguridad

Otra dimensión de la problemática del crimen e inseguridad que se explora en la encuesta de LAPOP es precisamente la percepción de inseguridad personal (el miedo al crimen). Este aspecto es importante porque la delincuencia y la violencia tienden a generar una percepción de inseguridad en la ciudadanía. No necesariamente la medición

objetiva y la percepción subjetiva coinciden, porque en la formación de esta percepción también intervienen otros factores, como el lugar de residencia, la exposición a las noticias en los medios de comunicación, etc. En la encuesta de LAPOP se incluyó la siguiente pregunta: “Hablando del lugar o barrio/colonia donde usted vive, y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, ¿se siente usted muy seguro, algo seguro, algo inseguro o muy inseguro? (1) Muy seguro (2) Algo seguro (3) Algo inseguro (4) Muy inseguro (8) NS/NR”.

En el Gráfico 2 se puede observar la variedad de respuestas de los encuestados en cada uno de los países centroamericanos, reflejando que al interior de un mismo país hay distintas percepciones. Al analizar cada una de las opciones de respuesta, en la valoración de “muy seguro” se tiene arriba del promedio a Nicaragua (36,2%), Costa Rica (30,1%) y Guatemala (27,9%); en la de “algo seguro”, arriba del promedio están Panamá (46,8%), Honduras (43,2%) y Costa Rica (42,9%); en “algo inseguro” arriba del promedio están Honduras (31,1%), Guatemala (26,1%) y El Salvador (25,8%); y en “muy inseguro”, arriba del promedio están El Salvador (12,9%), Guatemala (10,7%) y Nicaragua (9,1%).

GRÁFICO 2. PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA, 2008

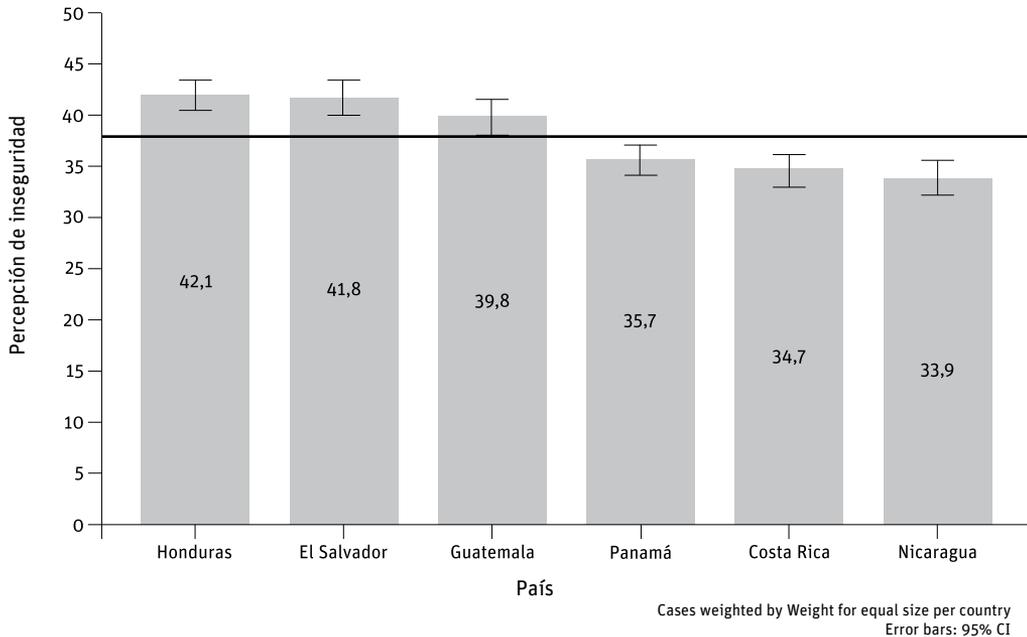


Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP (2008).

Para simplificar el análisis de las diversas respuestas de los centroamericanos a esta pregunta, se han recodificado las opciones de respuesta en un formato 0-100 y los resultados se presentan en el Gráfico 3. Debido a que hay una valoración negativa,

se cambió el sentido de las respuestas, de manera que 100 representa la percepción de inseguridad y 0 de mayor seguridad⁷. El promedio regional en la escala de inseguridad es 38 y arriba de este promedio, con las percepciones más altas de inseguridad, se encuentran Honduras (42,1), El Salvador (41,8) y Guatemala (39,8) —los países del “Triángulo del Norte”— mientras que abajo del promedio están Panamá (35,7), Costa Rica (34,7) y Nicaragua (33,9).

GRÁFICO 3. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA, 2008



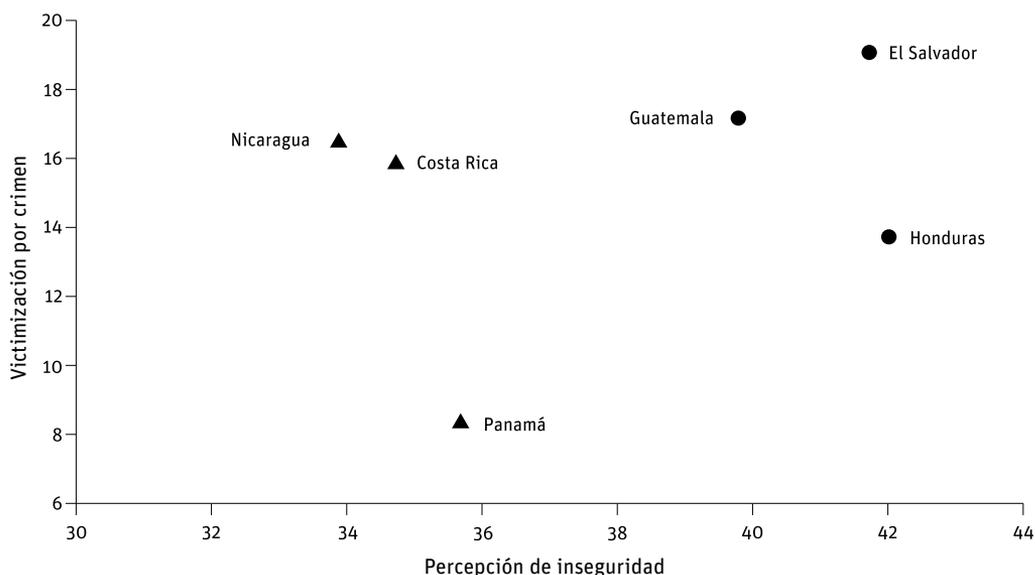
Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

Es importante señalar que no hay una correspondencia directa ni mecánica entre los dos tipos de información exploradas en esta encuesta: la victimización por crimen y la percepción de inseguridad. Así por ejemplo, mientras el promedio de victimización para la región centroamericana en una escala 0-100 es de 15,1, la escala de la percepción de inseguridad exhibe un promedio de 37,98, es decir, más del doble que la primera. Y esto se aplica a todos los países, aunque con distintos órdenes de magnitud. La diferencia es mayor para los casos de Panamá (8,38 versus 35,70) y Honduras (13,69 versus 42,05). Esta divergencia entre las dos variables se puede deber a múltiples razones que no se abordan en este ensayo. En todo caso, la percepción de inseguridad no es el resultado directo y único de la victimización por crimen, sino que intervienen otros factores.

⁷ La escala de inseguridad se recodificó de la siguiente manera: 0 muy seguro, 33 algo seguro, 67 algo inseguro y 100 muy inseguro.

En el Gráfico 4 se presenta la distribución de los países centroamericanos de acuerdo con el promedio en la tasa de victimización y el promedio en la percepción de inseguridad.

GRÁFICO 4. PROMEDIO TASA DE VICTIMIZACIÓN POR CRIMEN Y PROMEDIO PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA, 2008



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Barómetro de las Américas, LAPOP (2008).

1.4 El impacto económico

Un estudio relativamente reciente sobre los costos económicos de la violencia en Centroamérica realizado por Carlos Acevedo (2008) para el Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador, estima que la violencia habría costado —en términos directos e indirectos⁸—, a los países centroamericanos en el año 2006, la cantidad de 6,505.9 millones de US dólares, equivalentes al 7,7% del Producto Interno Bruto de la región.

Panamá no formó parte del estudio. Los principales datos reportados son los siguientes:

“En valores absolutos, los costos son mayores para Guatemala (US\$2.291 millones) y El Salvador (US\$2.010 millones) y menores para Costa Rica (US\$791 millones) y Nicaragua (US\$529 millones). En términos relativos al tamaño de la economía, la situación cambia. En un extremo se encuentra El Salvador, donde la

⁸ Esto incluye costos en salud, costos institucionales (legales, judiciales y policiales), los costos preventivos en seguridad privada y las pérdidas materiales (Acevedo, 2008).

violencia impone un costo cercano al 11% del PIB; en el otro, Costa Rica, con una carga del 3,6% del PIB. En Honduras y Nicaragua, los costos de la violencia equivalen al 9,6% y al 10% del PIB, respectivamente. En Guatemala, el peso relativo de los costos de la violencia es menor (7,7% del PIB), aun cuando es el país que registra los costos mayores en valores absolutos” (Acevedo, 2008: 13).

CUADRO 4. COSTOS ECONÓMICOS DE LA VIOLENCIA EN CENTROAMÉRICA, 2006

TIPO DE COSTO	GUATEMALA	EL SALVADOR	HONDURAS	NICARAGUA	COSTA RICA	CENTROAMÉRICA
	Millones de US\$					
<u>Pérdidas en salud</u>	1281.30	1143.60	359.90	241.10	325.30	3351.20
Atención médica	69.30	81.90	23.80	43.80	10.10	228.90
Producción perdida	521.30	429.80	114.00	35.20	113.10	1213.30
Daño emocional	690.70	632.00	222.20	162.10	202.10	1909.00
<u>Costos institucionales</u>	305.10	284.90	239.30	86.50	221.30	1137.00
Seguridad pública	212.20	160.00	144.70	51.10	84.70	652.80
Justicia	92.90	124.90	94.60	35.30	136.50	484.20
<u>Gasto privado en seguridad</u>	459.40	328.80	176.00	124.00	150.30	1238.50
Hogares	135.20	72.00	44.00	31.00	37.60	319.80
Empresas	324.20	256.80	132.00	93.00	112.70	918.70
<u>Pérdidas materiales (transferencias)</u>	245.10	252.70	110.00	77.50	93.90	779.20
TOTAL	2291.00	2010.00	885.20	529.00	790.80	6505.90
	Porcentaje del PIB					
<u>Pérdidas en salud</u>	4.30	6.10	3.90	4.50	1.50	3.90
Atención médica	0.20	0.40	0.30	0.80	0.00	0.30
Producción perdida	1.80	2.30	1.20	0.70	0.50	1.40
Daño emocional	2.30	3.40	2.40	3.10	0.90	2.20
<u>Costos institucionales</u>	1.00	1.50	2.60	1.60	1.00	1.30
Seguridad pública	0.70	0.90	1.60	1.00	0.40	0.80

Justicia	0.30	0.70	1.00	0.60	0.60	0.60
<u>Gasto privado en seguridad</u>	1.60	1.80	1.90	2.30	0.70	1.50
Hogares	0.50	0.40	0.50	0.60	0.20	0.40
Empresas	1.10	1.40	1.40	1.80	0.50	1.10
<u>Pérdidas materiales (transferencias)</u>	0.80	1.40	1.20	1.50	0.40	0.90
TOTAL	7.70	10.80	9.60	10.00	3.60	7.70

Fuente: Acevedo (2008).

2. Una aproximación a la percepción de inseguridad

A partir de la información en torno a la victimización por crimen, en otro trabajo reciente se han analizado, utilizando los datos de la encuesta de LAPOP, algunas características básicas sobre las víctimas del crimen en Centroamérica, estimando un modelo de regresión para cada uno de los países y otro para toda la región centroamericana. Los principales hallazgos para las variables estadísticamente significativas son los siguientes: tienden a ser víctimas de la delincuencia con mayor frecuencia los que viven en las ciudades con mayores concentraciones urbanas, los hombres, los jóvenes y los que cuentan con mayores niveles de escolaridad (Córdova, 2011).

En este ensayo se realiza un análisis sobre el tema de las percepciones de inseguridad, o lo que en la literatura se ha llamado “miedo al crimen” (*fear of crime*)⁹. Con el propósito de identificar los predictores que ayudan a explicar la percepción de inseguridad se llevó a cabo un análisis estadístico multivariado para la región centroamericana en su conjunto y para cada uno de los países, utilizando el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). Los resultados del análisis de regresión se presentan en el Cuadro 5.

Nueve variables, tanto de seguridad como sociodemográficas, han sido utilizadas como predictores: la edad, el nivel educativo, el sexo, la posesión de bienes materiales¹⁰, el tamaño del municipio de residencia¹¹, la exposición a noticias en los medios de comu-

⁹ Para una revisión de la literatura sobre el “fear of crime”, y en particular del debate sobre su medición, así como sobre los hallazgos no concluyentes en algunos estudios realizados, véase: DuBow et al. (1979), Ferraro y LaGrange (1987), Skogan (1987), Smith y Hill (1991).

¹⁰ Se ha utilizado el índice de riqueza familiar basado en la posesión de bienes materiales por ser más confiable que la pregunta sobre el nivel de ingreso. Este índice está basado en la posesión de bienes materiales como televisor, refrigerador, teléfono, etc. Tiene un rango de 0-9.

¹¹ Los valores originales son: 1 capital nacional, 2 ciudad grande, 3 ciudad mediana, 4 ciudad pequeña y 5 área rural. Ahora bien, se crearon variables *dummy* para cada una de las opciones de respuesta. Primero se fusionaron en una misma opción capital nacional y ciudad grande, luego se mantuvieron mediana, pequeña y rural. Para efectos de la regresión se utilizó de base ciudad grande y solo se incluyeron en el modelo: mediana, pequeña y rural.

**CUADRO 5. DETERMINANTES DE LA PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD (7)
EN CENTROAMÉRICA, 2008**

VARIABLES	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	Regional
	Coeficientes en primera columna y valores p en segunda columna						
Constante	38.847*** (4.817)	50.437*** (4.722)	40.311*** (5.645)	29.861*** (4.446)	41.818*** (6.551)	23.596*** (4.756)	37.671*** (1.859)
Edad	0.005 (0.055)	-0.040 (0.057)	0.022 (0.057)	-0.033 (0.057)	-0.062 (0.048)	0.046 (0.048)	-0.021 (0.022)
Educación (1)	0.198 (0.233)	-0.379 (0.234)	0.186 (0.212)	0.240 (0.219)	-0.113 (0.211)	0.641*** (0.222)	0.014 (0.086)
Sexo (2)	-0.817 (1.598)	-1.162 (1.434)	-4.979*** (1.695)	-4.227*** (1.561)	-3.445** (1.520)	-2.065 (1.368)	-2.880*** (0.627)
Poseción de bienes materiales (3)	-1.317** (0.561)	-0.120 (0.523)	-0.785 (0.566)	0.060 (0.568)	0.113 (0.607)	-1.364*** (0.485)	-0.656*** (0.196)
Radio	-1.573 (2.490)	-10.782*** (3.177)	1.090 (2.076)	1.595 (1.802)	-0.055 (1.582)	2.535 (1.812)	0.591 (0.799)
Televisión	0.804 (2.779)	3.556 (2.364)	-2.063 (3.598)	2.150 (2.521)	-3.433 (5.348)	4.786 (3.570)	1.182 (1.197)
Periódicos	2.893 (2.312)	1.438 (1.999)	1.145 (1.970)	-0.728 (1.765)	2.996 (1.912)	3.143 (2.061)	1.810** (0.777)
Ciudad mediana	-6.559*** (2.448)	-0.180 (2.788)	-2.716 (2.553)	-0.612 (2.565)	N/A	-6.074* (3.093)	-2.851** (1.119)
Ciudad pequeña	N/A	-6.893*** (2.614)	-1.527 (3.424)	-11.648*** (3.236)	-8.962*** (1.884)	-9.846*** (2.963)	-7.351*** (1.085)
Área rural	-6.440*** (2.302)	-5.776*** (2.160)	1.578 (2.450)	-5.524** (2.217)	-7.432*** (1.955)	-6.787*** (1.807)	-4.913*** (0.850)
Víctima de la delincuencia (4)	0.072*** (0.021)	0.039* (0.021)	0.087*** (0.022)	0.063*** (0.022)	0.113*** (0.021)	0.120*** (0.025)	0.082*** (0.009)

**CUADRO 5. DETERMINANTES DE LA PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD (7)
EN CENTROAMÉRICA, 2008**

VARIABLES	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	Regional
Coeficientes en primera columna y valores p en segunda columna							
Percepción de presencia de pandillas (5)	0.328*** (0.025)	0.000 (0.025)	0.000 (0.027)	0.000 (0.026)	0.000 (0.023)	0.000 (0.021)	0.000 (0.010)
Confianza en policía (6)	-0.119*** (0.026)	0.000 (0.027)	0.005 (0.028)	-0.066*** (0.024)	0.005 (0.025)	-0.123*** (0.023)	-0.093*** (0.010)
N. de casos	1,319	1,401	1,344	8,316			
R2 ajustado	0.202	0.093	0.158	0.217			
p<0.1, ** p<0.05, ***p<0.01							
(1) Los valores van en un rango de 0 (ninguna) a 18 (educación universitaria).							
(2) Los valores son: 0 mujer y 1 hombre.							
(3) Este índice tiene un rango 0-9.							
(4) La victimización por crímenes es una variable dicotómica: 0 es no y 100 es sí.							
(5) La percepción acerca de la presencia de pandillas en el barrio, tiene un rango 0 (nada) a 100 (mucho).							
(6) La variable original de la confianza en la policía fue recodificada en un formato 0-100, que va de 0 (nada) a 100 (mucho).							
(7) Los valores para la variable dependiente van en un rango de 0 (muy seguro) a 100 (muy inseguro).							
N/A: no aplica.							

nización¹², la victimización por crimen, la percepción acerca de la presencia de pandillas en el barrio y la confianza en la policía. Mientras que la variable dependiente es la percepción de inseguridad, la cual ha sido recodificada de muy seguro a muy inseguro.

A continuación se reportan los principales hallazgos, enfocándonos en la región centroamericana. De las nueve variables independientes, solamente siete son las que han resultado estadísticamente significativas para la región. De las seis sociodemográficas, solo cuatro resultaron significativas: el sexo, la posesión de bienes materiales, el tamaño del municipio de residencia y la exposición a noticias en los medios de comunicación.

El sentido de la relación entre el sexo y la percepción de inseguridad es negativa para la región (y además para tres países), lo que significa que los hombres se sienten menos inseguros en comparación con las mujeres, lo cual se puede apreciar en el Gráfico 5. Para la posesión de bienes materiales, el sentido de la relación es negativa para la región (y además para dos países), teniendo un incremento para quienes poseen pocos bienes y luego disminuye para quienes poseen mayores bienes. En cuanto al tamaño del municipio, resultaron estadísticamente significativas la ciudad mediana, la ciudad pequeña y el área rural, con un sentido negativo de la relación, lo cual se puede apreciar en el Gráfico 6. Esto significa que la percepción de inseguridad es mayor en las ciudades grandes y menor en las medianas y pequeñas y para el área rural.

En cuanto a la influencia de los medios de comunicación, operacionalizada en términos de la frecuencia con que el encuestado escucha noticias por la radio, mira noticias en la TV y lee noticias en los periódicos, solamente esta última resultó estadísticamente significativa y con signo positivo, lo que significa que los que leen más noticias en los periódicos se sienten más inseguros, lo cual se puede apreciar en el Gráfico 7. Con el propósito de encontrar pistas relacionadas con este hallazgo, en el Gráfico 8 se presenta la exposición a noticias en los medios de comunicación contra la percepción de inseguridad, pudiéndose observar que prácticamente no varía la percepción de inseguridad para quienes ven o escuchan las noticias en TV o en radio. Ahora bien, para profundizar en este punto, a futuro se necesitaría información más específica sobre el tipo de noticias que los lectores consultan en medios específicos, así como el tipo de cobertura que en los medios se presenta de los hechos violentos y delictivos.

Con respecto a las tres variables de seguridad, el sentido de la relación entre la victimización por crimen y la percepción de inseguridad es positiva para la región (y para los seis países), lo que significa que los que han sido víctimas se sienten más inseguros que los que no lo han sido, lo cual se puede apreciar en el Gráfico 9. Esto además resultó estadísticamente significativo para cada uno de los países, como se puede observar en el Gráfico 10.

Los que perciben niveles más altos de presencia de pandillas en su barrio también perciben mayor inseguridad, como se puede observar en el Gráfico 11. El sentido de la

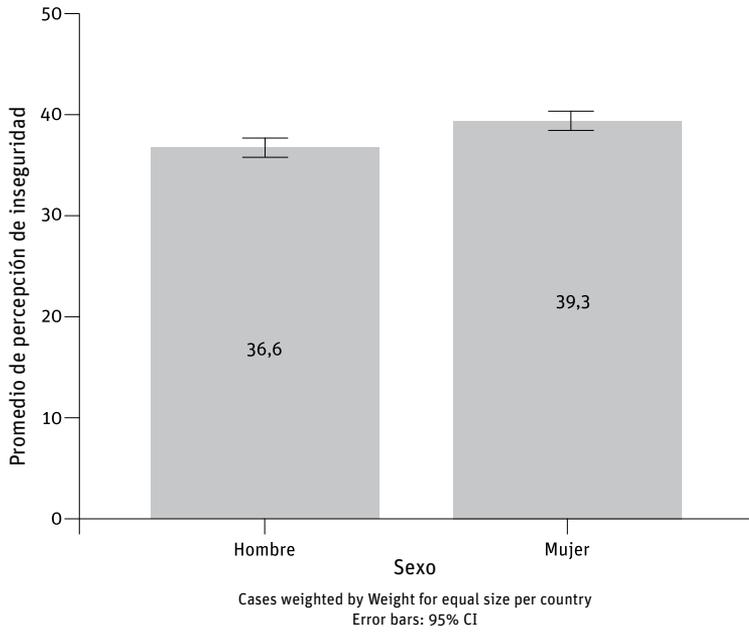
¹² A partir de las tres preguntas originales (con qué frecuencia... escucha noticias por la radio, mira noticias en la TV y lee noticias en los periódicos), para efectos de la regresión se crearon variables *dummy* de cada una de ellas, 0 para nunca y 1 para si escucha, ve o lee noticias independientemente de la frecuencia con que lo haga. Y se incluyeron las tres variables en el modelo para poder ver el peso específico de cada una en la regresión.

relación es positivo para la región (y para los seis países). En el Gráfico 12 se presenta esta relación entre la percepción de inseguridad y la percepción acerca de la presencia de pandillas en el barrio para cada uno de los países centroamericanos.

Por último, el sentido de la relación entre la confianza en la policía y la percepción de inseguridad es negativa para la región (y para cinco países). En el Gráfico 13 se puede observar que los menores niveles de confianza en la policía, tienen mayores niveles de percepción de inseguridad. Sin embargo, no es muy claro el sentido de la causalidad de esta relación, ya que es posible argumentar que la baja confianza en la policía es la que determina la percepción de inseguridad, pero también se podría argumentar que la percepción de inseguridad podría estar afectando los niveles de confianza en la policía. En todo caso, existe una correlación entre ambas variables, aunque se puede debatir el sentido de la causalidad. En el Gráfico 14 se presenta esta relación entre la percepción de inseguridad y la confianza en la policía para cada uno de los países centroamericanos. Para simplificar el análisis se recodificó la pregunta sobre la confianza en la policía en dos categorías: poco y mucho¹³. Únicamente en el caso de Honduras esta relación no es estadísticamente significativa.

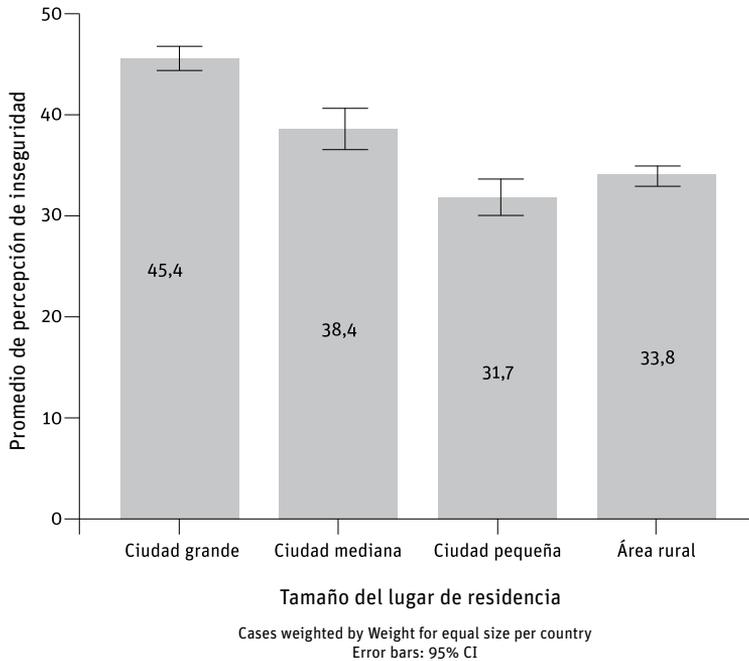
¹³ Se recodificó la pregunta sobre la confianza en la policía en dos categorías: poco (opciones 1-4) y mucho (opciones 5-7).

GRÁFICO 5. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD SEGÚN SEXO, CENTROAMÉRICA 2008



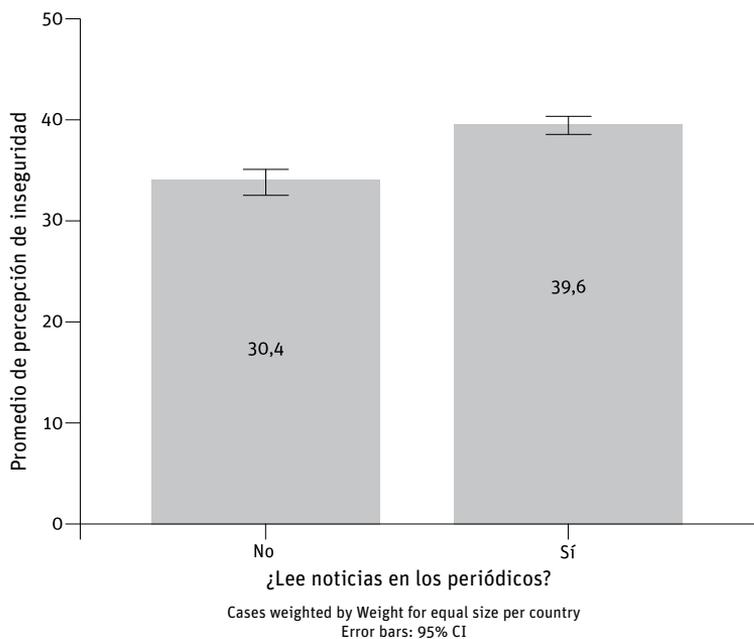
Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

GRÁFICO 6. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD SEGÚN TAMAÑO DEL MUNICIPIO DE RESIDENCIA, CENTROAMÉRICA 2008



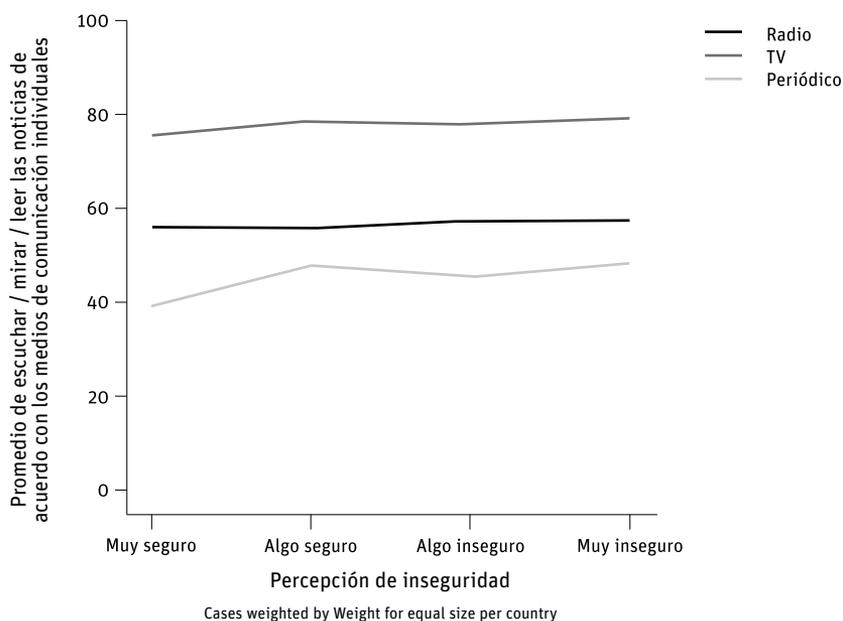
Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

GRÁFICO 7. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD SEGÚN LECTURA DE NOTICIAS, CENTROAMÉRICA 2008



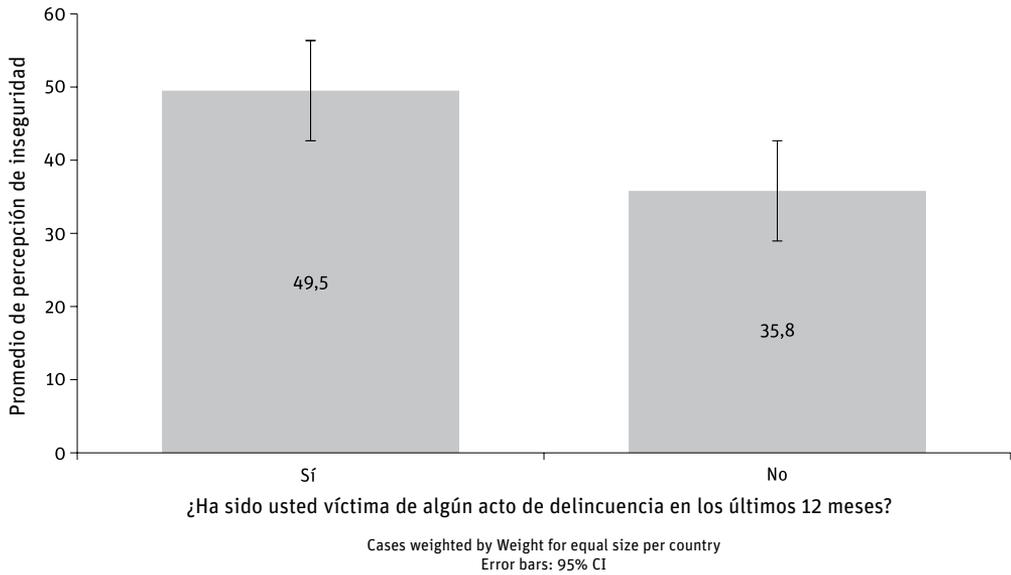
Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

GRÁFICO 8. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD SEGÚN LA EXPOSICIÓN A NOTICIAS POR TIPO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN, CENTROAMÉRICA 2008



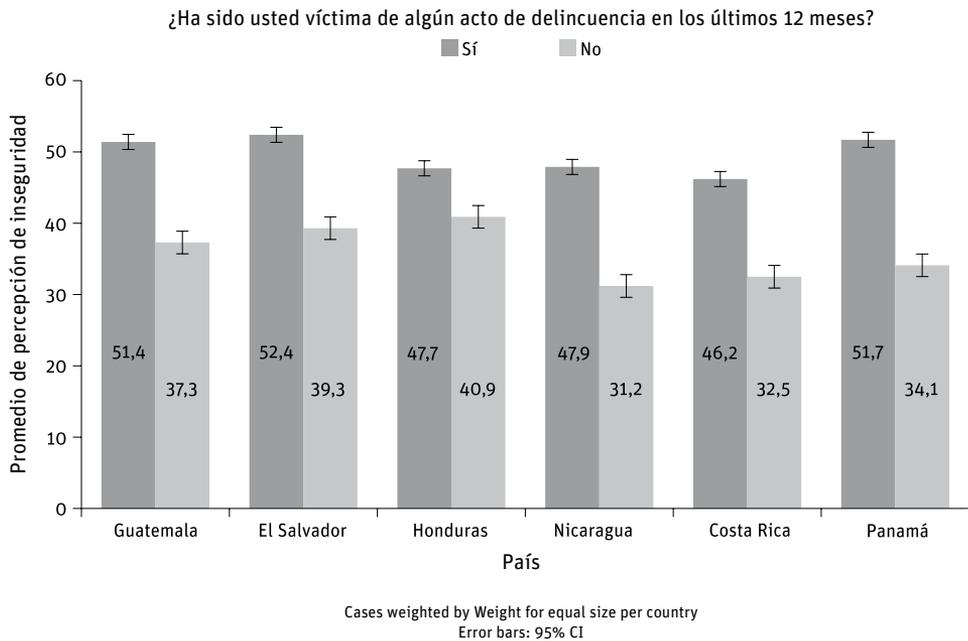
Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

GRÁFICO 9. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD SEGÚN VICTIMIZACIÓN POR CRIMEN, CENTROAMÉRICA 2008



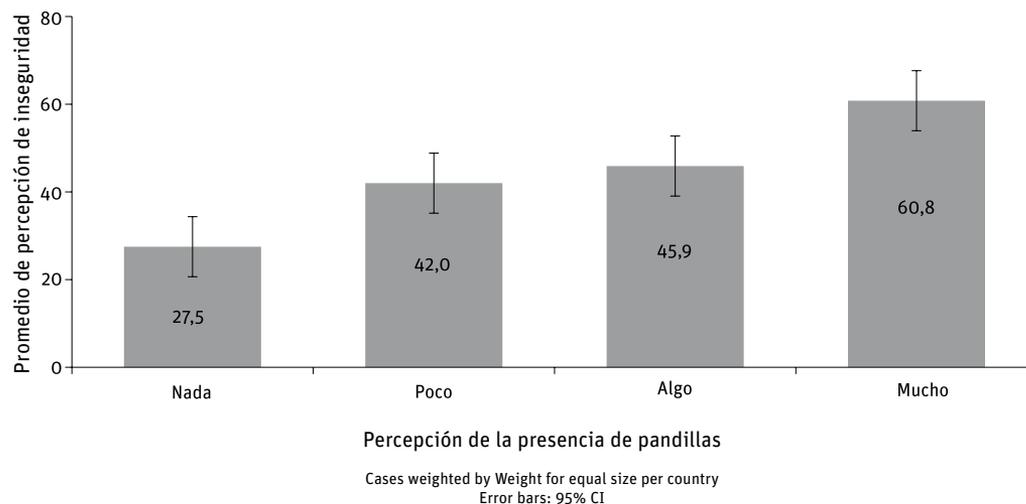
Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

GRÁFICO 10. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD SEGÚN VICTIMIZACIÓN POR CRIMEN, POR PAÍS, CENTROAMÉRICA 2008



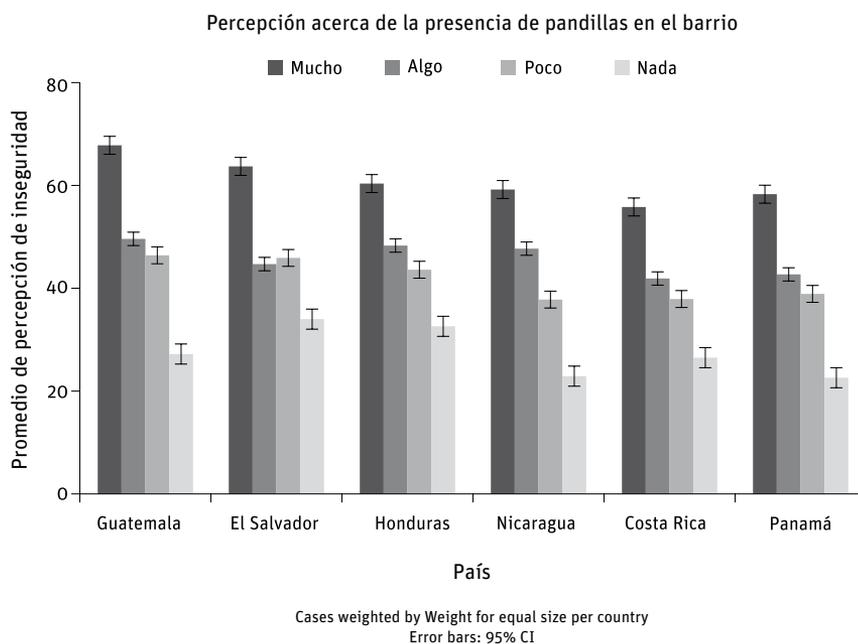
Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

GRÁFICO 11. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD SEGÚN PERCEPCIÓN DE PRESENCIA DE PANDILLAS EN EL BARRIO, CENTROAMÉRICA 2008



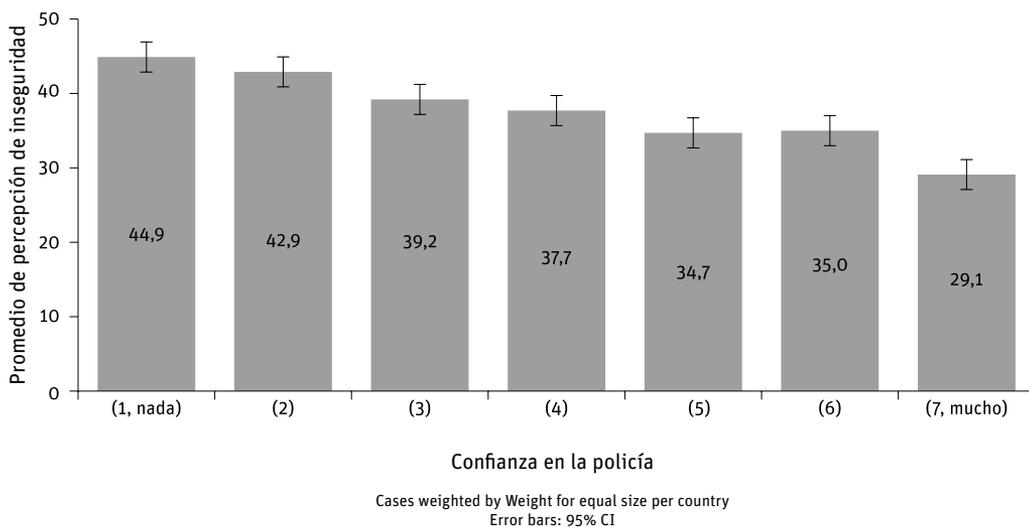
Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

GRÁFICO 12. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD SEGÚN PERCEPCIÓN ACERCA DE LA PRESENCIA DE PANDILLAS, POR PAÍS, CENTROAMÉRICA 2008



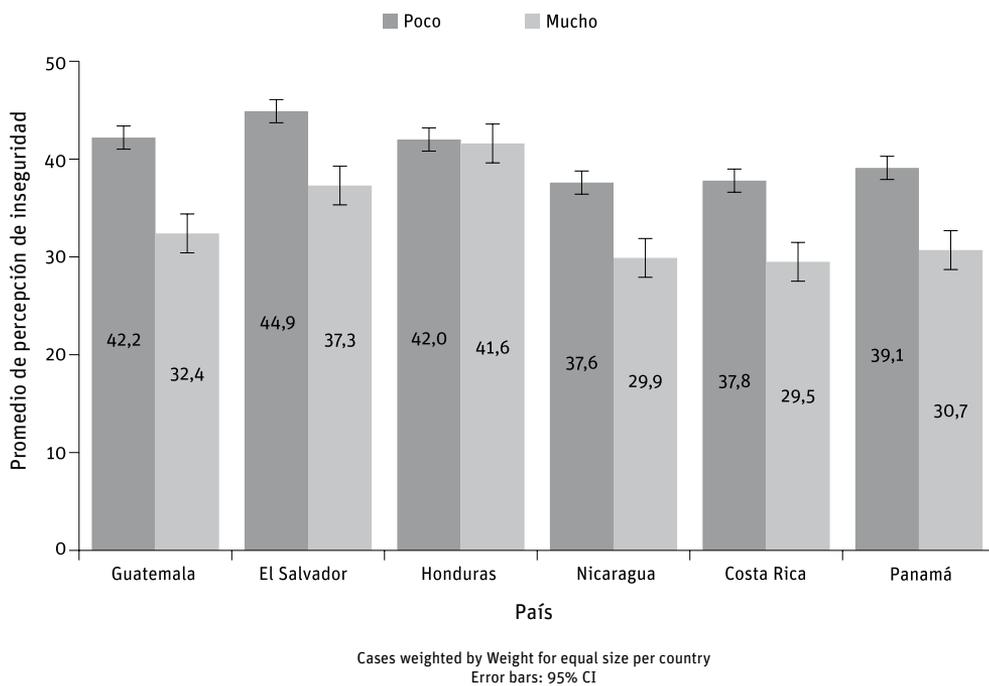
Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

GRÁFICO 13. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD SEGÚN CONFIANZA EN LA POLICÍA, CENTROAMÉRICA 2008



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

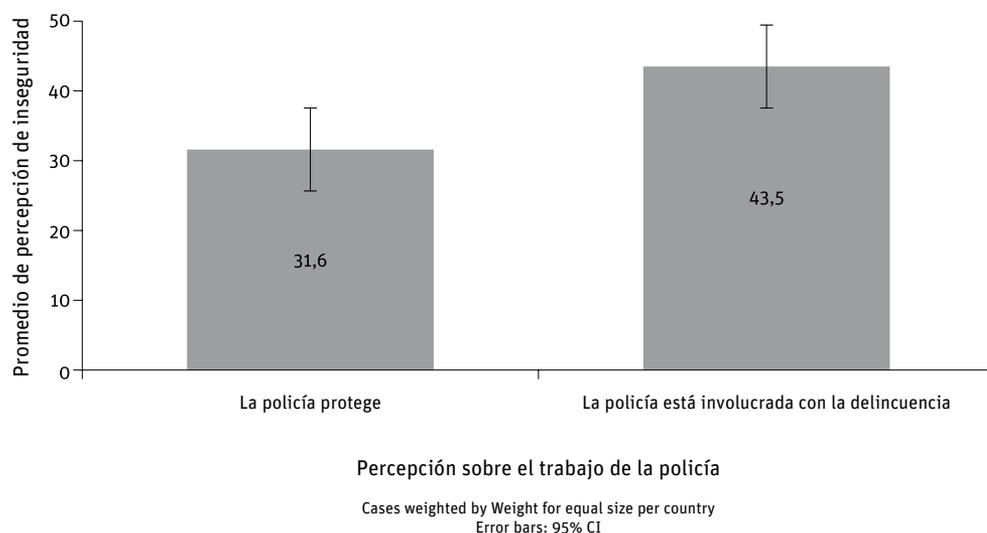
GRÁFICO 14. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD SEGÚN CONFIANZA EN LA POLICÍA, POR PAÍS, CENTROAMÉRICA 2008



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

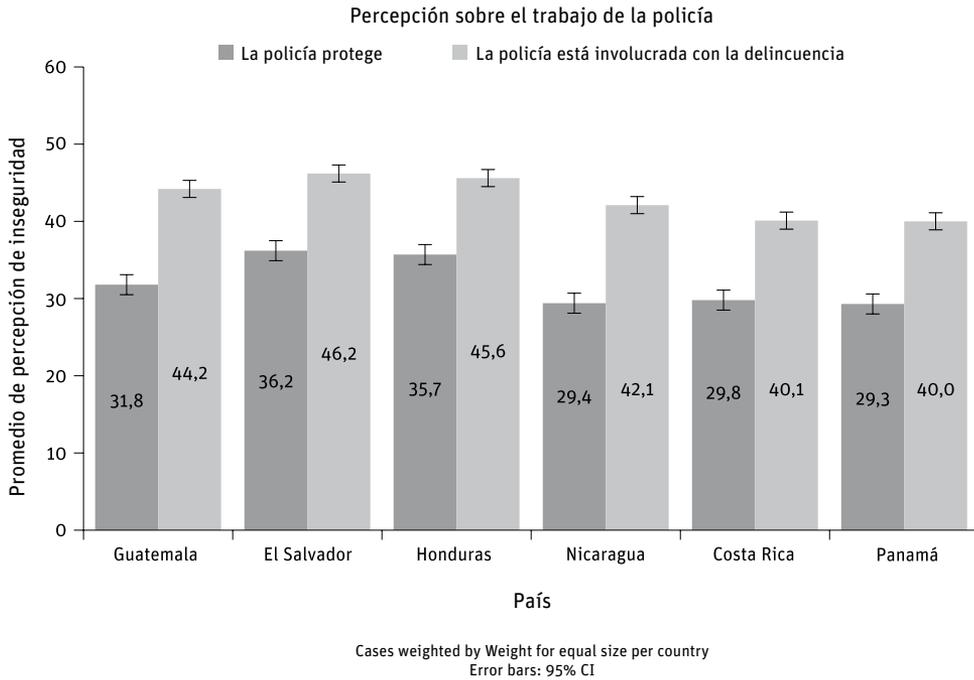
Por la relevancia que tiene la valoración de la ciudadanía acerca del desempeño de la policía sobre la problemática de la seguridad, en la encuesta de LAPOP se incluyó la pregunta: “Algunas personas dicen que la policía de este barrio (pueblo) protege a la gente frente a los delincuentes, mientras otros dicen que es la policía la que está involucrada en la delincuencia. ¿Qué opina usted? (1) La policía protege, (2) La policía está involucrada en la delincuencia, (3) No protege, no involucrada con la delincuencia o protege e involucrada, (8) NS/NR”. En promedio para la región centroamericana, el 43% opina que la policía protege y el 41.7% que la policía esta involucrada con la delincuencia y el 15.3% opina que no protege pero que tampoco está involucrada con la delincuencia o protege estando involucrada. En el Gráfico 15 se presenta la relación entre la valoración sobre el desempeño de la policía y la percepción de inseguridad. No es sorpresa el hallazgo de que quienes piensan que la policía está involucrada con la delincuencia se sientan más inseguros. En el Gráfico 16 se puede observar que esta situación es estadísticamente válida en todos los países.

GRÁFICO 15. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD SEGÚN PERCEPCIÓN SOBRE EL TRABAJO DE LA POLICÍA, CENTROAMÉRICA 2008



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

GRÁFICO 16. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD SEGÚN PERCEPCIÓN SOBRE EL TRABAJO DE LA POLICÍA, POR PAÍS, CENTROAMÉRICA 2008



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

En el modelo de regresión, siete son las variables que resultaron estadísticamente significativas para la región (ver Cuadro 6). Cuatro sociodemográficas: el sexo, la posesión de bienes materiales, el tamaño del municipio de residencia y la exposición a noticias en los medios de comunicación; y tres de seguridad: la victimización por crimen, la percepción acerca de la presencia de pandillas en su barrio y la confianza en la policía. Por lo que tienden a percibir mayores niveles de inseguridad las mujeres, aquellos que tienen pocos bienes materiales¹⁴ y los que viven en las ciudades grandes. La inseguridad disminuye para las ciudades medianas, pequeñas y para el área rural; entre quienes leen noticias en los periódicos; los que han sido víctimas de la delincuencia, los que perciben niveles más altos de presencia de pandillas en su barrio y para quienes exhiben menores niveles de confianza en la policía. A nivel de los países, dos variables de seguridad (la victimización por crimen y la percepción acerca de la presencia de pandillas en su barrio) resultaron estadísticamente significativas en los seis países y la confianza en la policía solo en cinco países (con la excepción de Honduras).

¹⁴ A futuro se puede incluir un término cuadrático que permitiera estimar los rendimientos marginales.

CUADRO 6. RESUMEN DE LOS DETERMINANTES DE LA PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA, 2008

VARIABLES	GUATEMALA	HONDURAS	EL SALVADOR	NICARAGUA	COSTA RICA	PANAMÁ	REGIONAL
Edad							
Educación						+	
Sexo			-	-	-		-
Posesión de bienes materiales	-					-	-
Radio		-					
Televisión							
Periódicos							+
Ciudad mediana	-				N/A	-	-
Ciudad pequeña	N/A	-		-	-	-	-
Área rural	-	-		-	-	-	-
Víctima de la delincuencia	+	+	+	+	+	+	+
Percepción acerca de presencia de pandillas	+	+	+	+	+	+	+
Confianza en la policía	-		-	-	-	-	-

Notas: Los espacios en blanco responden a que la variable no resulta estadísticamente significativa. No se reporta el signo de la constante.

N/A: no aplica.

3. Los delitos reportados en las encuestas

La encuesta de LAPOP permite analizar la victimización de los ciudadanos, así como algunas características de las víctimas. Anteriormente, en el Gráfico 1, se ha presentado el porcentaje de personas que fueron víctimas de la delincuencia en Centroamérica. Pero más allá de la tasa de victimización, la encuesta nos proporciona información acerca de quince delitos específicos¹⁵: robo a mano armada, robo a la casa, daños o vandalismo contra la casa, robo de vehículo o motocicleta, robo de partes de vehículo o motocicleta, estafa, amenaza de muerte, golpeado, herida con arma de fuego, herida con arma

¹⁵ Se preguntó: “Ahora por favor piense en lo que le pasó en los últimos doce meses para responder a las siguientes preguntas”. “¿Se metieron a robar en su casa en los últimos doce meses? ¿Cuántas veces?” y así para los otros 14 delitos.

blanca, delito de tipo sexual, chantaje o extorsión o renta, maltrato verbal o físico de la policía, o si alguien de su núcleo familiar había sido asesinado o si el entrevistado o alguien de su núcleo familiar había sido secuestrado. Todas estas preguntas se refieren a si la persona entrevistada había sido víctima de alguno de esos quince delitos en los doce meses anteriores a la fecha de la encuesta.

Antes de proceder al análisis de los datos, es precisa una aclaración de carácter metodológico. La pregunta sobre victimización ha sido formulada en los siguientes términos: “¿Ha sido usted víctima de algún acto de delincuencia en los últimos 12 meses? (1) Sí, (2) No, (8) NS/NR”, y proporciona un indicador general de la victimización por crimen. Mientras que la serie de preguntas específicas sobre los hechos delictivos no se puede relacionar directamente con las víctimas, ya que una misma persona pudo haber sido víctima de más de un delito, y en dos preguntas se refiere a alguien de su núcleo familiar. Por eso se tiene información de 1.353 víctimas; pero en lo que a los delitos específicos se refiere, la pregunta ha sido formulada para medir si alguien ha sufrido el hecho delictivo y además cuántas veces. Para simplificar el análisis, estas preguntas fueron recodificadas para reflejar si habían o no sido víctimas de los delitos específicos, independientemente del número de veces. Es así como se han contabilizado 2.375 delitos. Por lo anteriormente indicado, el número de víctimas no corresponde con el número de delitos. Se trata de dos unidades distintas de análisis.

Para simplificar el análisis, se han agrupado los delitos de acuerdo con el propósito o bien afectado: contra el patrimonio o contra la vida e integridad de las personas, y se reporta únicamente el porcentaje de delitos para cada país. En el primer caso, la categoría de los delitos contra el patrimonio contempla el robo a mano armada, el robo a la casa, los daños o vandalismo contra la casa, el robo de vehículo o motocicleta, el robo de partes de vehículo o motocicleta y la estafa. Los datos se presentan en el Cuadro 7. El robo a mano armada es más alto en Guatemala y El Salvador; mientras que el robo a la casa es más alto en Nicaragua y Costa Rica; los daños contra la casa son más elevados en Nicaragua, Costa Rica, El Salvador y Guatemala; el robo de vehículo o motocicleta reportado es más alto en Panamá, Guatemala, El Salvador y Nicaragua; el robo de partes de vehículo o motocicleta es más alto en El Salvador, Honduras y Panamá; y la estafa es más elevada en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

Los delitos contra la vida e integridad de las personas contemplan: las heridas con arma de fuego o con arma blanca, haber sido golpeado, el chantaje o extorsión o renta, la amenaza de muerte, los delitos sexuales, el maltrato verbal o físico de la policía, si alguien de su núcleo familiar había sido asesinado y si el entrevistado o alguien de su núcleo familiar había sido secuestrado. Los datos se presentan en el Cuadro 8. Un miembro del núcleo familiar asesinado es más alto en Guatemala y El Salvador; un secuestrado es más elevado en Guatemala y El Salvador; delito sexual es más alto en Honduras y Nicaragua; la amenaza de muerte es más alta en Nicaragua, El Salvador y Guatemala; el chantaje, extorsión o renta es más alta en Guatemala, El Salvador y Nicaragua; el maltrato verbal o físico por parte de la policía es más alto en El Salvador y Nicaragua; el ser golpeado es más elevado en Nicaragua y Honduras; la herida con arma de fuego es más alta en Guatemala, Nicaragua y Honduras; y la herida con arma blanca es más alta en Honduras, Nicaragua y Panamá.

CUADRO 7. CENTROAMÉRICA: DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO, 2008. (PORCENTAJES)

PAÍS	ROBO A MANO ARMADA	ROBO A LA CASA	DAÑOS O VANDALISMO CONTRA LA CASA	ROBO DE VEHÍCULO O MOTOCICLETA	ROBO DE PARTES DE VEHÍCULO O MOTOCICLETA	ESTAFA
Guatemala	11,5	6,0	4,9	5,6	5,5	7,0
El Salvador	10,7	6,0	5,3	5,5	17,1	8,6
Honduras	5,8	3,8	3,5	4,2	14,1	2,8
Nicaragua	5,7	9,2	5,6	5,4	11,9	6,2
Costa Rica	5,4	8,3	5,5	4,9	8,7	4,3
Panamá	3,8	5,8	3,1	5,8	13,8	1,8
Promedio Regional	7,1	6,5	4,7	5,2(*)	11,9(*)	5,1

(*) En este caso se trata del promedio simple.

Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

CUADRO 8. CENTROAMÉRICA: DELITOS CONTRA LA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL, 2008. (PORCENTAJES)

PAÍS	MIEMBRO DEL NÚCLEO FAMILIAR ASESINADO	ENTREVISTADO O MIEMBRO DE SU NÚCLEO FAMILIAR SECUESTRADO	DELITO SEXUAL	AMENAZA DE MUERTE	CHANTAJE, EXTORSIÓN O RENTA	MALTRATO VERBAL O FÍSICO DE LA POLICÍA	GOLPES	HERIDA CON ARMA DE FUEGO	HERIDA CON ARMA BLANCA
Guatemala	3,3	1,9	0,4	6,4	5,0	3,7	4,0	0,9	0,9
El Salvador	2,1	0,9	0,5	8,5	4,3	8,3	4,1	0,3	0,5
Honduras	1,3	0,1	1,2	3,4	1,6	2,8	4,6	0,7	2,0
Nicaragua	1,7	0,8	0,9	8,6	3,5	4,5	5,3	0,9	2,0
Costa Rica	0,3	0,2	0,3	3,1	1,4	3,1	2,6	0,5	0,7
Panamá	0,5	0,7	0,3	1,7	0,4	2,0	1,9	0,6	1,3
Promedio Regional	1,6	0,8	0,6	5,3	2,7	4,1	3,7	0,6	1,2

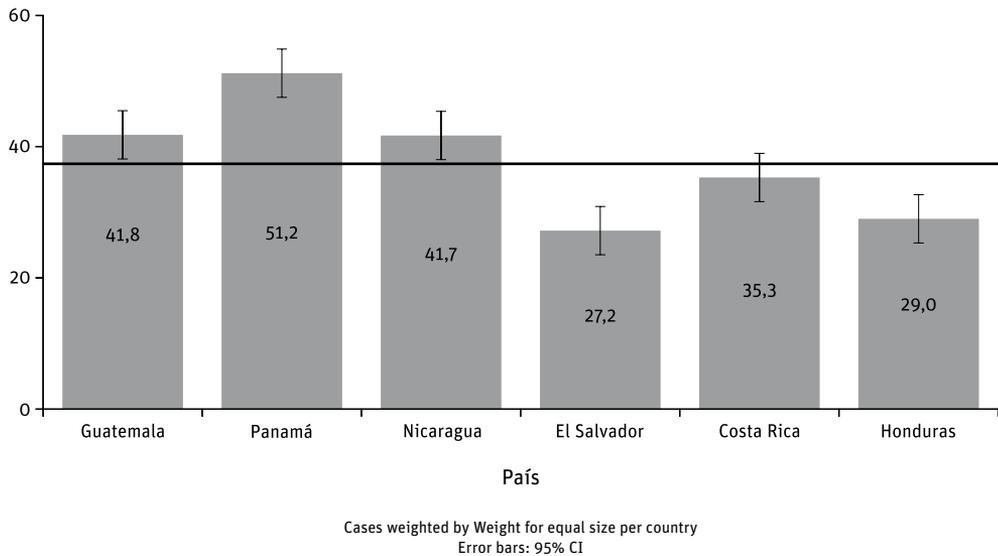
Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

4. Bajas tasas de denuncia del crimen

Un dato que ha sido identificado en estudios anteriores es una baja tasa de denuncia de los actos delictivos. En la encuesta de LAPOP se preguntó: “¿Denunció el hecho a alguna institución? (1) Sí, (2) No, (8) NS/NR, (9) Inap (no víctima)”. En el siguiente gráfico se puede observar que se reporta una baja tasa de denuncia. Por encima del promedio regional (36,5) se encuentran Panamá (51,2), Guatemala (41,8) y Nicaragua (41,7); y debajo del promedio Costa Rica (35,3), Honduras (29) y El Salvador (27,2). Es

preciso señalar que de las 1.353 personas que han sido víctimas de algún acto de delincuencia, se cuenta con información acerca de la denuncia para 1.340 personas. Para la región centroamericana, la tasa promedio de denuncia es de 36,5.

GRÁFICO 17. PORCENTAJE QUE DENUNCIÓ EL HECHO DELICTIVO A UNA INSTITUCIÓN, CENTROAMÉRICA 2008



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

Para entender esta temática, es preciso identificar las razones por las cuales la ciudadanía no denuncia los actos delictivos. En la encuesta se preguntó: “¿Por qué no denunció el hecho?”. En la región centroamericana, la principal razón es la opinión de que no sirve para nada (47,6%), lo cual es un indicador claro de la falta de confianza institucional. Arriba de este promedio están Costa Rica (62%), Honduras (52,7%) y abajo del mismo, Nicaragua (45,5%), Guatemala (44,6%), El Salvador (42%) y Panamá (31,1%).

La segunda razón para no denunciar en la región es por “ser peligroso y por el temor a represalias” (17,4%), lo cual en cierto sentido se relaciona con la desconfianza institucional. El 13,9% menciona que no tenía pruebas, el 13,2% que no fue grave y el 1,7% que no sabe dónde denunciar. Este último dato es importante, porque indicaría que la falta de denuncia no se relaciona principalmente con no saber dónde presentar la denuncia, sino que los datos más bien indicarían bajos niveles de confianza en las instituciones del sector de seguridad y justicia.

CUADRO 9. MOTIVO POR EL CUAL NO DENUNCIÓ EL HECHO DELICTIVO, CENTROAMÉRICA 2008

País	NO SIRVE DE NADA	ES PELIGROSO Y POR MIEDO A REPRESALIAS	NO TENÍA PRUEBAS	NO FUE GRAVE	NO SABE DÓNDE DENUNCIAR	OTRO	TOTAL
Guatemala	44,6% (62)	22,3% (31)	12,9% (18)	5,0% (7)	2,2% (3)	12,9% (18)	100% (139)
El Salvador	42,0% (86)	24,4% (50)	9,8% (20)	16,6% (34)	0% (0)	7,3% (15)	100% (205)
Honduras	52,7% (77)	19,9% (29)	8,9% (13)	13,7% (20)	2,7% (4)	2,1% (3)	100% (146)
Nicaragua	45,5% (65)	16,1% (23)	16,8% (24)	12,6% (18)	1,4% (2)	7,7% (11)	100% (143)
Costa Rica	62,0% (93)	4,7% (7)	17,3% (26)	10,0% (15)	2,0% (3)	4,0% (6)	100% (150)
Panamá	31,1% (19)	11,5% (7)	26,2% (16)	27,9% (17)	3,3% (2)	0% (0)	100% (61)

Nota: entre paréntesis se reporta el número de casos.

Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

Como se señala en un informe del Banco Mundial,

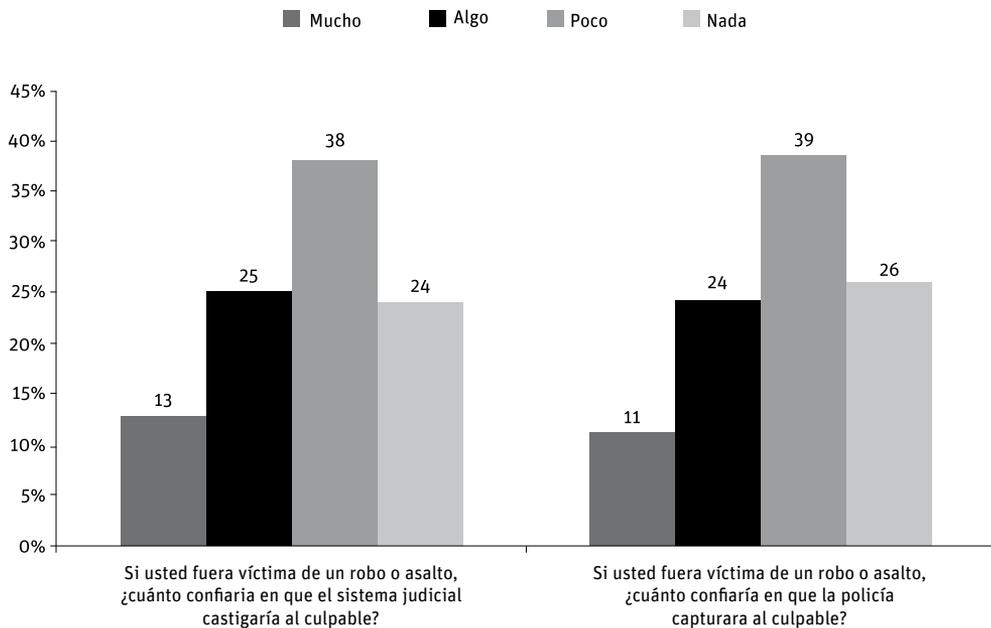
“La respuesta más frecuente fue que hacerlo no servía para nada. Estas cifras subrayan los graves problemas de estudiar la violencia sobre la base de las estadísticas policiales. En particular, muestran que las tasas de denuncias podrían ser una función de la percepción de la eficiencia de las autoridades. Este hallazgo sugiere que el incremento de las tasas de violencia puede disminuir las tasas de denuncias, si socavan la percepción que los ciudadanos tienen de la eficiencia de la justicia penal” (Banco Mundial, 2011b: 10).

A continuación se exploran los niveles de confianza en el sistema de seguridad y en el sistema de justicia, utilizando dos preguntas del cuestionario de LAPOP: “Si usted fuera víctima de un robo o asalto, ¿cuánto confiaría en que el sistema judicial castigaría al culpable? Confiaría... (1) Mucho, (2) Algo, (3) Poco, (4) Nada, (8) NS/NR”; y “Si usted fuera víctima de un robo o asalto, ¿cuánto confiaría en que la policía capturaría al culpable? Confiaría... (1) Mucho, (2) Algo, (3) Poco, (4) Nada, (8) NS/NR”.

Para la región centroamericana en su conjunto se observan bajos niveles de confianza tanto para el sistema de justicia como para el sistema de seguridad. Frente a una situación hipotética de que una persona fuera víctima de un robo o asalto, en la pregunta acerca de la confianza en que la policía capture al culpable, el 11,1% opina mucho,

24,2% algo, 38,7% poco y 26,1% nada. Frente a la pregunta acerca de la confianza en que el sistema judicial castigue al culpable, el 12,7% opina mucho, 25,2% algo, 38,1% poco y 24% nada. Existen, desde luego, diferencias importantes entre los países.

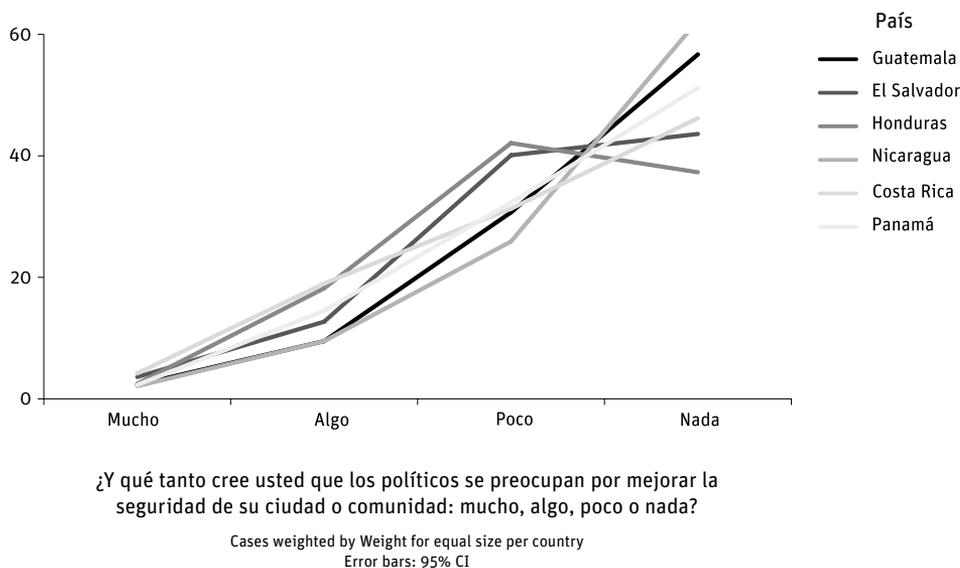
GRÁFICO 18. SI USTED FUERA VÍCTIMA DE UN ROBO O ASALTO, ¿CUÁNTO CONFIARÍA EN QUE EL SISTEMA JUDICIAL O LA POLICÍA CASTIGARÍAN O CAPTURARÍA AL CULPABLE?, CENTROAMÉRICA 2008



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

Pero no solo existen bajos niveles de confianza sobre las instituciones, sino que también escepticismo sobre el trabajo que realizan los políticos para mejorar la seguridad. En la encuesta de LAPOP se preguntó: “¿Y qué tanto cree usted que los políticos se preocupan por mejorar la seguridad de su ciudad o comunidad: mucho, algo, poco o nada? (1) Mucho, (2) Algo, (3) Poco, (4) Nada, (8) NS/NR”. En promedio para la región, el 2,8% opina que mucho, el 13,9% algo, el 33,7% poco y el 49,5% nada. Aunque se observan diferencias entre los países, en general, es acentuada esta valoración negativa.

GRÁFICO 19. PERCEPCIÓN ACERCA DE LA VOLUNTAD DE LOS POLÍTICOS POR MEJORAR LA SEGURIDAD, CENTROAMÉRICA 2008



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

4.1 Explorando la baja tasa de denuncia del crimen

Al inicio del apartado se ha reportado una baja tasa de denuncia de los actos delincuenciales en los países centroamericanos y a continuación se exploran sus determinantes. De acuerdo con Kaariainen y Sirén (2011), las explicaciones teóricas acerca de por qué las víctimas del crimen lo reportan o no a la policía, se pueden agrupar en tres grupos. Primero, la literatura basada en la teoría del *rational choice*. En este enfoque, las víctimas del crimen consideran los beneficios y los costos de reportar el crimen a la policía, denunciando el delito si los beneficios son mayores a los costos. Segundo, la literatura que asume que la confianza en la policía y en el sistema de justicia como un todo aumenta la disposición a reportar los crímenes. Tercero, la disposición a reportar un crimen puede ser enfocada desde la literatura del capital social, y en particular la confianza generalizada, o a lo que otros autores llaman confianza interpersonal.

Pero antes de explorar empíricamente estos dos últimos factores señalados por los autores mencionados, es necesario precisar cuatro aspectos metodológicos. En primer lugar, que al utilizar datos de encuestas para analizar la tasa de denuncia hay que considerar la relación entre la víctima y el perpetrador, buscando excluir de este tipo de análisis la violencia doméstica entre miembros de la familia y conocidos cercanos, porque esto puede afectar la disposición a reportar un crimen. En segundo lugar, que en el aná-

lisis se debe distinguir entre distintos tipos de delitos y la severidad del crimen pues hay algunos delitos que son más proclives a ser reportados que otros, sea por el tipo de delito o la necesidad de la denuncia policial —para, por ejemplo, poder cobrar el seguro o eventualmente poder recuperar los bienes¹⁶. Desafortunadamente en nuestro caso, las preguntas acerca de la victimización y los delitos específicos no permiten relacionar las víctimas con los delitos y, por lo tanto, no permiten cruzar esta información con quienes reportan los delitos a las autoridades competentes. Es decir, se pueden cruzar las 1.340 víctimas de algún delito con la variable si denunciaron el hecho a las autoridades: 36,5% sí lo denunció y el 63,5% no lo hizo. Pero luego no se puede vincular con los delitos específicos, porque hay personas que han sufrido más de un tipo de delito y, en caso de que hubieran presentado una denuncia, no se puede establecer cuál fue el delito denunciado. En tercer lugar, en el caso centroamericano, la denuncia se puede realizar ante la policía pero además ante el ministerio público (IDHAC, 2009-2010). En cuarto lugar, en la experiencia centroamericana no se trata de policías locales sino más bien de carácter nacional, con una limitada experiencia de policía comunitaria¹⁷.

A pesar de la limitación anteriormente indicada, en este apartado se exploran dos hipótesis sugeridas en el trabajo de Kaariainen y Sirén (2011). Con respecto a la primera hipótesis, la mayor parte de la literatura concerniente a la relación entre los ciudadanos y la policía asume que el nivel de confianza en los últimos refleja sus acciones. En otras palabras, asume que la policía puede incrementar o reducir el nivel de confianza a través de su comportamiento. Se distinguen dos enfoques: (i) enfoque instrumental, el cual sostiene que los ciudadanos confiarán en una institución a partir de las observaciones que realicen sobre la utilidad de esta. Por ejemplo, se confiará en ella si es posible verlos realizando acciones preventivas frente al crimen y enfrentando a los criminales a la justicia. Es decir, el nivel de confianza depende de la creencia de los ciudadanos en la habilidad de la policía para protegerlos y servirles. El segundo es el (ii) enfoque procedimental, el cual plantea que la confianza en la policía se observa si es que estos se comportan de una manera justa y éticamente aceptable. Es decir, los ciudadanos esperan que la policía use el poder que les ha sido conferido correctamente, tratando a todos los ciudadanos equitativa y éticamente.

Se ha asumido que los dos enfoques descritos arriba forman las bases para la legitimidad de la fuerza policial, en el entendido de que “es la característica de una institución o autoridad que hace sentir a los ciudadanos que las acciones de esa institución o autoridad son justificables” (Kaariainen y Sirén, 2011: 67).

Con respecto a la segunda hipótesis, “se ha dicho que los miembros exitosos de una comunidad poseen no solo ingresos, riqueza y conocimientos sino también capital social. Se ha encontrado que al capital social también se le atribuye la capacidad de reducir el crimen tanto a nivel comunitario como individual” (Kaariainen y Sirén, 2011: 68). Para estos autores, gran parte de las definiciones de capital social se refieren prin-

¹⁶ “La seriedad del crimen y en particular, la relación entre la víctima y el perpetrador, sí tienen un impacto significativo en la voluntad para denunciar” (Kaariainen y Sirén, 2011: 65).

¹⁷ Al respecto, véase Savenije (2010).

principalmente a tres puntos: (i) redes sociales, (ii) valores y normas que se comparten y (iii) confianza. Algunas definiciones de capital social suelen darle mayor énfasis a la reciprocidad como una norma social, es decir, si se actúa de manera confiable y útil se puede esperar que otras personas actúen de la misma manera. En numerosas definiciones, se considera a la confianza como un componente fundamental del capital social y dependiendo del énfasis que se le dé puede ser considerado como una condición a priori o consecuencia de la interacción social. En esta perspectiva se introduce el concepto de “confianza generalizada”, entendido como la confianza que se tienen en las personas en general —no solo en relación a quienes se conoce. Altos niveles de capital social reflejan la confianza que tiene una comunidad hacia los extraños, porque la confianza nace de las interacciones sociales.

De cualquier forma,

“las redes sociales y las comunidades producen control y soporte social no oficial. La importancia particular del capital social como un recurso es que, cuando se tiene una red social que sea lo suficientemente amplia y activa, se puede llegar a recibir apoyo y protección de la comunidad cuando se enfrentan ciertos riesgos, incluido el crimen. Por lo tanto se puede asumir que una comunidad social genera confianza y un sentimiento de seguridad que reduce la necesidad y deseo de las víctimas para reportar el crimen a la policía. De manera similar, la desconfianza generalizada incrementa el deseo de los ciudadanos por reportar disturbios o crímenes presenciados por ellos. [...] Podemos asumir que aquellos que carecen de capital social y confianza generalizada son más propensos a denunciar una ofensa porque el reportar un crimen no perjudica su vida social o su confianza en la gente o en su comunidad” (Kaariainen y Sirén, 2011: 69).

En este marco, las dos hipótesis a explorar con datos empíricos para la región centroamericana son las siguientes: (i) la confianza en la policía incrementa la disposición de las víctimas para reportar los delitos, y (ii) altos niveles de confianza interpersonal disminuyen la disposición de las víctimas para reportar los delitos. En el artículo de Kaariainen y Sirén (2011) se examina la conexión entre estos dos factores relacionados con la confianza y la denuncia de crímenes violentos o contra la propiedad. Así, plantean “que un nivel bajo de confianza en la policía y un alto nivel de confianza en los ciudadanos reducen la voluntad de reportar crímenes. De manera similar, se puede asumir que un bajo capital social y una débil confianza en los conciudadanos, complementadas por una fuerte confianza en la policía, incrementa dicha voluntad o deseo por denunciar” (Kaariainen y Sirén, 2011: 70).

Con el propósito de identificar los predictores que ayudan a explicar la denuncia del delito a las autoridades y tomando en consideración que se trata de una variable dicotómica (denuncia o no del delito), se estimó una regresión logística para la región centroamericana, cuyos resultados se presentan en el Cuadro 10.

Nueve variables, tanto sociodemográficas como de seguridad, han sido utilizadas como variables independientes: edad, nivel educativo, sexo, posesión de bienes ma-

teriales, tamaño del municipio de residencia¹⁸, confianza en la comunidad¹⁹, confianza general en las personas²⁰, percepción acerca de la presencia de pandillas en el barrio y confianza en la policía. Mientras que la variable dependiente es la denuncia del delito, la cual ha sido recodificada en 0 (no) y 100 (sí).

CUADRO 10. DETERMINANTES DEL NIVEL DE DENUNCIA EN CENTROAMÉRICA, 2008

	COEFICIENTE	ERROR ESTÁNDAR	P VALOR	EXP(B)
Edad	0,013***	0,004	0,002	1,013
Educación (1)	0,029*	0,016	0,065	1,029
Sexo (2)	0,055	0,120	0,648	1,056
Posesión de bienes materiales (3)	0,069*	0,036	0,056	1,071
Ciudad mediana	0,264	0,211	0,212	1,302
Ciudad pequeña	-0,154	0,213	0,468	0,857
Área rural	0,411**	0,160	0,010	1,508
Percepción de presencia de pandillas (4)	0,004**	0,002	0,014	1,004
Confianza en la comunidad	0,000	0,002	0,918	1,000
Confianza general en las personas	0,003	0,002	0,237	1,003
Confianza en la policía (5)	0,003	0,002	0,131	1,003
Constante	-2,060***	0,312	0,000	0,127
R2 de Nagelkerke	0,036			
Hosmer-Lemeshow (valor p)	0,050			
N. de casos	1,288			
*p<0.1, ** p<0.05, ***p<0.01				

(1) Los valores van en un rango de 0 (ninguna) a 18 (educación universitaria).

(2) Los valores son: 0 mujer y 1 hombre.

¹⁸ Los valores son: 1 capital nacional, 2 ciudad grande, 3 ciudad mediana, 4 ciudad pequeña y 5 área rural. Ahora bien, se crearon variables *dummy* para cada una de las opciones de respuesta. Primero se fusionaron, en una misma opción, capital nacional y ciudad grande, luego se mantuvieron mediana, pequeña y rural. Para efectos de la regresión se utilizó de base ciudad grande y solo se incluyeron en el modelo mediana, pequeña y rural.

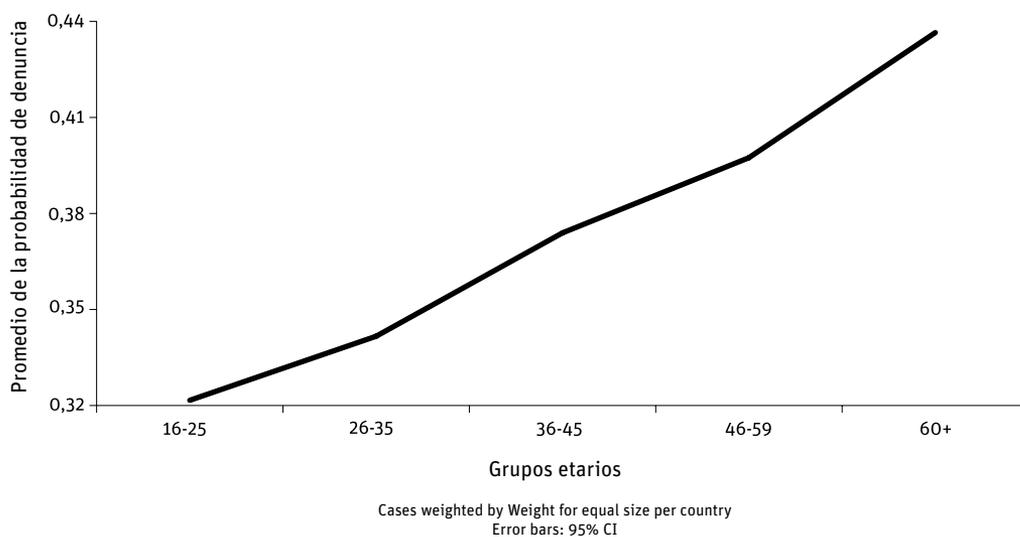
¹⁹ La pregunta dice: “Ahora, hablando de la gente de aquí, ¿diría que la gente de su comunidad es (1) Muy confiable, (2) Algo confiable, (3) Poco confiable, (4) Nada confiable, (8) NS/NR”.

²⁰ La pregunta dice: “Hablando en general, ¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno tiene que ser muy cuidadoso cuando trata con los demás? (1) Se puede confiar en la mayoría de las personas, (2) Uno tiene que ser muy cuidadoso cuando trata con los demás, (8) NS/NR”.

A continuación se reportan los principales hallazgos, enfocándonos en la región centroamericana. De las nueve variables independientes, solamente cinco son las que han resultado estadísticamente significativas para la región: edad, educación, posesión de bienes materiales, tamaño del municipio de residencia y percepción acerca de la presencia de pandillas.

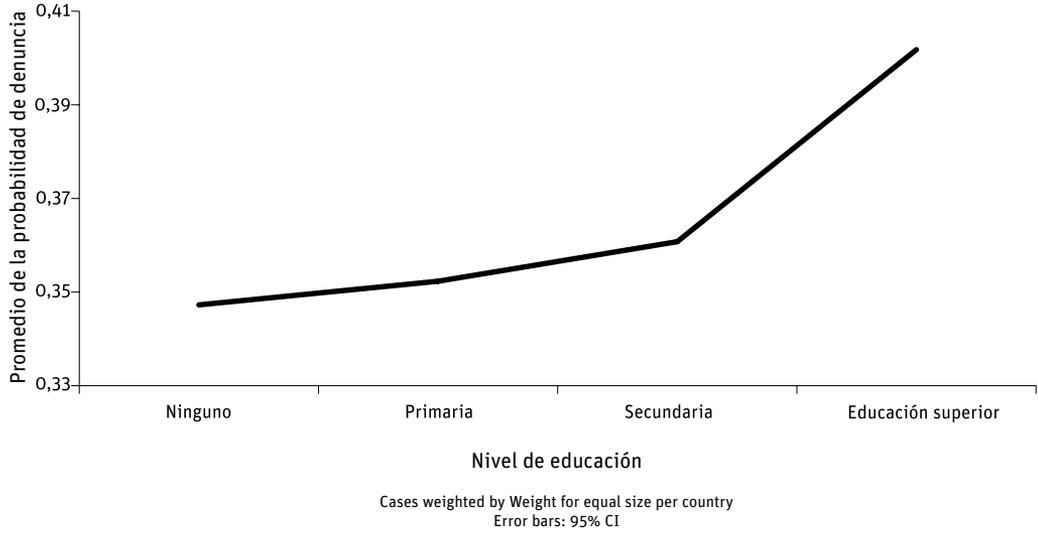
El sentido de la relación entre edad, educación y posesión de bienes materiales y denuncia del delito es positivo, lo que significa que se incrementa la probabilidad de denuncia conforme aumenta la edad, aumenta el nivel educativo y aumenta la posesión de bienes materiales. En los Gráficos 20, 21 y 22 se presentan las relaciones bivariadas, pero se han producido los gráficos a partir del cálculo del promedio de la probabilidad de denuncia.

GRÁFICO 20. PROMEDIO DE LA PROBABILIDAD DE DENUNCIA SEGÚN GRUPOS ETARIOS, CENTROAMÉRICA 2008



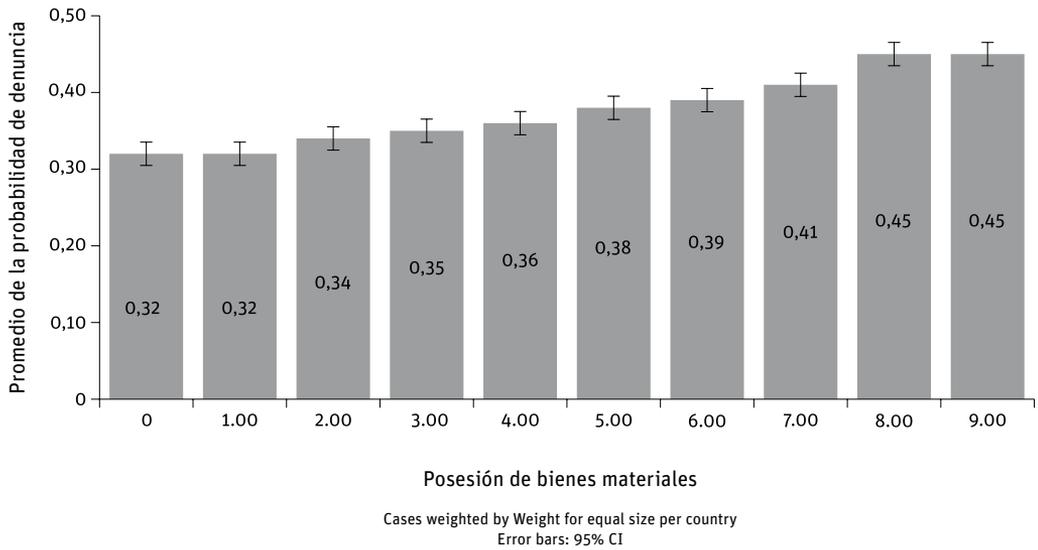
Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

GRÁFICO 21. PROMEDIO DE LA PROBABILIDAD DE DENUNCIA SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, CENTROAMÉRICA 2008



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

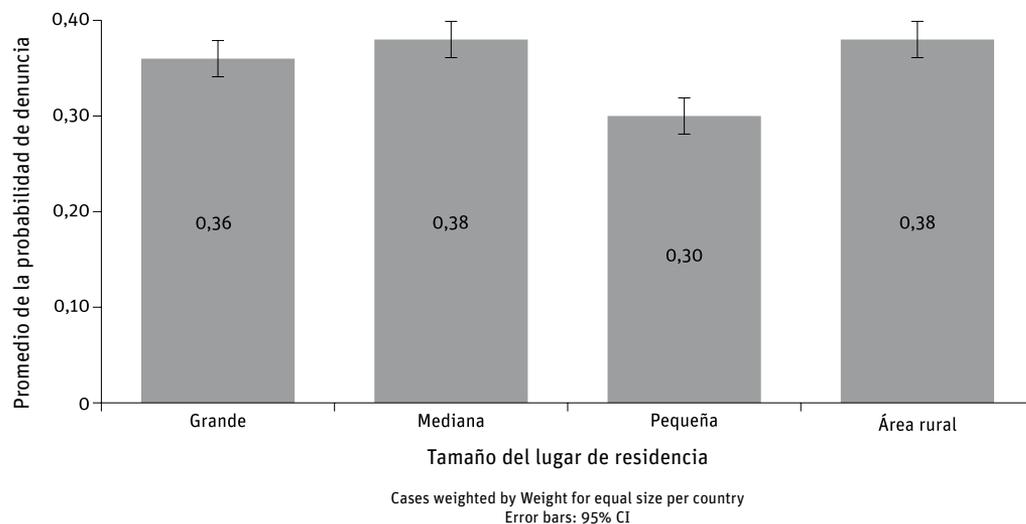
GRÁFICO 22. PROMEDIO DE LA PROBABILIDAD DE DENUNCIA SEGÚN POSESIÓN DE BIENES MATERIALES, CENTROAMÉRICA 2008



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

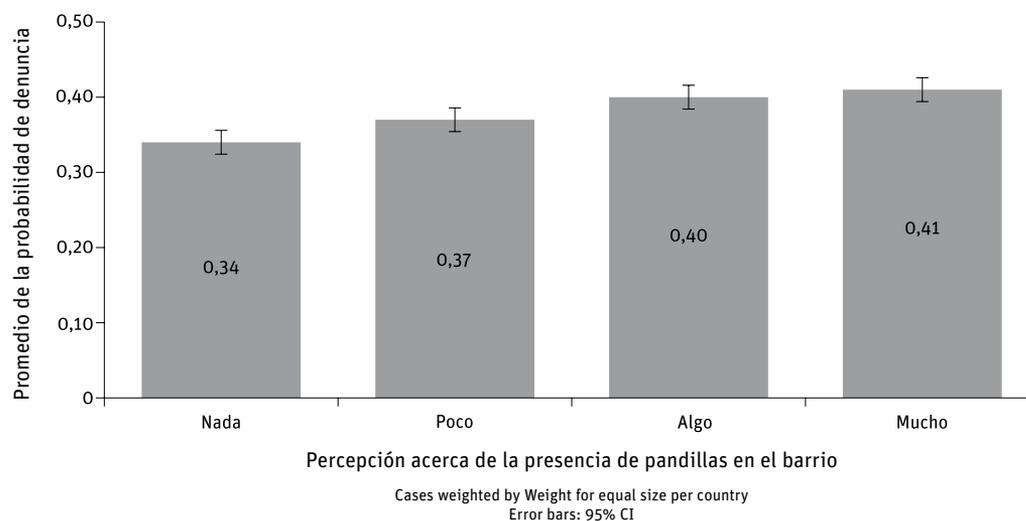
El caso del tamaño del municipio de residencia solamente resultó estadísticamente significativo para el área rural, pero en el Gráfico 23 se reporta para todas las opciones. Por último, conforme aumenta la percepción acerca de la presencia de pandillas en el barrio se incrementa la probabilidad de denuncia (Gráfico 24).

GRÁFICO 23. PROMEDIO DE LA PROBABILIDAD DE DENUNCIA SEGÚN TAMAÑO DEL MUNICIPIO DE RESIDENCIA, CENTROAMÉRICA 2008



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

GRÁFICO 24. PROMEDIO DE LA PROBABILIDAD DE DENUNCIA SEGÚN PERCEPCIÓN ACERCA DE LA PRESENCIA DE PANDILLAS, CENTROAMÉRICA 2008



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

Ha resultado, en cierto sentido, una sorpresa que la regresión logística no mostrara evidencia empírica de respaldo a las dos hipótesis, en particular que la confianza en la policía no incremente la disposición de las víctimas a denunciar los crímenes. Sin embargo, como señalan Kaariainen and Sirén (2011), “esta pregunta rara vez ha sido considerada empíricamente, pero la mayoría de las investigaciones disponibles sugieren una sorprendente conclusión: la confianza en la policía no parece incrementar la probabilidad de que las personas denuncien un crimen”. Este es un aspecto que debería continuarse analizando a futuro, posiblemente la relación entre denuncia del delito y la confianza. Tanto la policía como la confianza personal deberían ser especificadas con más precisión e incluso considerar la interacción con otros factores. Por otra parte, este tipo de estudios podría verse enriquecido si se pudiera incorporar en el análisis algunas características particulares de las comunidades en donde viven las personas entrevistadas²¹. Por último, como se ha indicado anteriormente, una línea de investigación a futuro podría enfocarse en el análisis por el tipo de delito, para lo cual se requiere explorar la relación entre la víctima, el tipo de delito y la denuncia del mismo.

5. El impacto de la criminalidad y la percepción de inseguridad sobre la cohesión social

Investigaciones previas en el campo de la opinión pública han mostrado la existencia de un fuerte vínculo entre algunas actitudes ciudadanas y la democracia (Norris, 1999; Norris, 2006; Córdova y Seligson, 2010; Booth y Seligson, 2009; Córdova, Cruz y Seligson, 2008; Córdova, Cruz y Seligson 2010). Por lo tanto, resulta importante explorar las consecuencias que la problemática de la violencia e inseguridad están teniendo en la erosión de la confianza institucional y en la confianza interpersonal de los centroamericanos, así como en el apoyo hacia la democracia.

En los últimos años ha cobrado fuerza el paradigma de la cohesión social²² para enfocar la problemática de la seguridad ciudadana. Así, por ejemplo, la Oficina de Coordinación y Orientación del programa URB-AL III adoptó la siguiente definición del concepto de cohesión social:

“Una comunidad socialmente cohesionada (cualquiera que sea su escala: local, regional o nacional) se caracteriza por una situación global en la que los ciudadanos comparten un sentido de pertenencia e inclusión, participan activamente en los asuntos públicos, reconocen y toleran las diferencias y gozan de una equidad relativa en el acceso a los bienes y servicios públicos y en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad” (Dammert, 2011: 3).

²¹ En esta línea de razonamiento, en un estudio reciente, Jackson y Bradford (2009) plantean la importancia de considerar las “percepciones sociales” de las personas, enfocadas en el “disorder, cohesión and informal social control in their neighbourhood” (Jackson y Bradford, 2009: 501).

²² Hay diferentes enfoques para definir el concepto de “cohesión social”. Para una revisión sobre este debate conceptual, véase: CEPAL (2007), Tironi y Pérez Bannen (2008).

De todos estos rasgos característicos de la cohesión social, destacan la importancia que se le asigna a la confianza institucional y la confianza interpersonal. Retomando el trabajo de Putnam sobre el capital social, este “equivale a aspectos de la organización social tales como redes, normas y confianzas que facilitan la cooperación y la coordinación para el beneficio mutuo” (Peña, 2008: 73)

La vinculación del capital social con los niveles de crimen ha sido analizada por diversos autores, algunos de los cuales señalan que mayores niveles de confianza van de la mano con menores niveles delictivos (Dammert, 2011)²³. Para esta autora,

“la ausencia de confianza ciudadana en las instituciones públicas es uno de los elementos que impactan sobre los niveles de crimen y temor, ya que, cuando los ciudadanos no confían en la institución responsable de controlar el crimen, tienen una mayor sensación de inseguridad. Esta situación se magnifica cuando el grado de desconfianza ciudadana abarca tanto a las instituciones representativas como a las agencias encargadas de velar por la seguridad”. (Dammert, 2011: 5)

En este apartado se centra la atención en tres variables dependientes que podrían verse afectadas por la problemática de la delincuencia e inseguridad y que, al mismo tiempo, son aspectos identificados como relevantes para el funcionamiento de los sistemas democráticos: (i) apoyo para la democracia, (ii) confianza en las instituciones del sector seguridad y justicia, y (iii) confianza interpersonal.

La primera es el apoyo para la democracia como régimen político. En la literatura se ha planteado la importancia de los valores y el compromiso democrático de los ciudadanos, de manera que crean que la democracia es la mejor forma de gobierno. Se utilizó la pregunta: “Puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?”²⁴.

La segunda es la confianza interpersonal. En la literatura sobre el capital social se ha señalado que así como es importante la confianza en las instituciones, también es relevante la confianza en las personas que nos rodean (Putnam, 1993). Investigaciones previas han concluido que existe una mayor probabilidad de que la democracia persista y funcione mejor en lugares con niveles alto de capital social, definido en términos de confianza interpersonal (Córdova y Seligson, 2010). Se utilizó la pregunta: “Ahora, hablando de la gente de aquí, ¿diría que la gente de su comunidad es (1) Muy confiable, (2) Algo confiable, (3) Poco confiable, (4) Nada confiable, (8) NS/NR”²⁵.

²³ Al respecto de la variada literatura, véanse de manera indicativa los trabajos de: Messner, Baumer y Rosenfeld (2004) y Sampson y Groves (1989).

²⁴ Esta pregunta tiene un formato de respuesta de siete puntos, que va de 1 “muy en desacuerdo” a 7 “muy de acuerdo”. Para facilitar el análisis se ha recodificado esta pregunta en un formato de una escala 0-100, en donde 0 representa muy en desacuerdo y 100 muy de acuerdo.

²⁵ Para facilitar la comprensión de los resultados se creó una escala en un formato 0-100, en donde 0 representa nada confiable y 100 muy confiable.

La tercera es la confianza en las instituciones del sector justicia y seguridad. En la literatura se ha señalado que los ciudadanos no solo deben de creer que la democracia es la mejor forma de gobierno, sino que además es necesario que crean en la legitimidad de sus instituciones. Por la importancia que tienen las instituciones de los sectores seguridad y justicia se ha conformado un índice a partir de tres preguntas sobre la confianza en el sistema de justicia, en la policía y en la Corte Suprema²⁶.

Con el propósito de identificar qué factores son relevantes para explicar el apoyo ciudadano a la democracia, la confianza institucional y la confianza interpersonal, se han identificado tres grupos de variables independientes: las sociodemográficas, las de seguridad y de carácter político. En cuanto a las sociodemográficas, en el modelo estadístico se han incluido seis: edad, sexo, nivel educativo, posesión de bienes materiales, tamaño del municipio de residencia y exposición a noticias en los medios de comunicación. Las vinculadas con la problemática de la seguridad son cuatro: victimización por crimen, percepción de inseguridad, percepción acerca de la presencia de pandillas en el barrio²⁷ y confianza en la policía²⁸. La variable de carácter político es la valoración sobre el nivel de democracia en el país²⁹.

5.1 Principales hallazgos

Con el propósito de identificar la importancia de cada uno de los factores sociodemográficos, de seguridad y políticos (variables independientes) para explicar el apoyo ciudadano a la democracia, la confianza institucional y la confianza interpersonal (variables dependientes), se llevó a cabo un análisis estadístico multivariado para la región centroamericana en su conjunto y para cada uno de los países, utilizando el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). En este ensayo se reportan únicamente los datos correspondientes al análisis de la región.

En el Cuadro 11 se presentan los resultados para la región centroamericana del análisis multivariado con respecto a las tres variables dependientes relacionadas con el apoyo ciudadano a la democracia, la confianza institucional y la confianza interpersonal.

²⁶ Estas preguntas se integraron en un formato 0-100, en donde 0 representa nada y 100 mucho. El Alfa de Cronbach de esta escala es de 0,752.

²⁷ “¿Hasta qué punto diría que su barrio está afectado por las maras? ¿Diría mucho, algo, poco o nada?”. Se recodificó en un formato 0-100, donde 0 representa nada y 100 mucho.

²⁸ “¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la policía Nacional Civil?”. Las opciones de respuesta se recodificaron en un formato 0-100, en donde 0 representa nada y 100 mucho.

²⁹ Se preguntó: “En su opinión, ¿El Salvador es un país muy democrático, algo democrático, poco democrático o nada democrático? (1) Muy democrático, (2) Algo democrático, (3) Poco democrático, (4) Nada democrático, (8) NS/NR”.

CUADRO 11. PREDICTORES DEL APOYO A LA DEMOCRACIA, LA CONFIANZA INSTITUCIONAL Y LA CONFIANZA INTERPERSONAL, CENTROAMÉRICA 2008

VARIABLES	APOYO A LA DEMOCRACIA (7)		CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR SEGURIDAD Y JUSTICIA (8)		CONFIANZA INTERPERSONAL (9)	
Seguridad	Coeficientes en primera columna y valores p en segunda columna					
Victimización por crimen (4)	-0,019 (0,028)	0,504	-0,028*** (0,008)	0,000	0,039*** (0,009)	0,000
Percepción de inseguridad	-0,031** (0,12)	0,010	-0,055*** (0,009)	0,000	-0,234*** (0,011)	0,000
Percepción acerca de la presencia de pandillas (5)	-0,055*** (0,011)	0,000	-0,034*** (0,009)	0,000	-0,145*** (0,011)	0,000
Confianza en la policía (6)	0,083*** (0,011)	0,000	- -	- -	0,073*** (0,011)	0,000
Política						
Percepción sobre nivel de democracia nacional	-4,176*** (0,425)	0,000	-7,748*** (0,321)	0,000	-4,908*** (0,399)	0,000
Sociodemográficas						
Edad	0,123*** (0,023)	0,000	0,025 (0,019)	0,177	0,157*** (0,022)	0,000
Educación (1)	0,347*** (0,092)	0,000	-0,130* (0,073)	0,075	0,102 (0,089)	0,253
Sexo (2)	0,636 (0,674)	0,346	-0,781 (0,537)	0,146	3,061*** (0,651)	0,000
Posesión de bienes materiales (3)	0,791*** (0,212)	0,000	-0,119 (0,168)	0,480	0,751*** (0,205)	0,000
Radio	-1,844** 0,856	0,031	2,161*** (0,682)	0,002	-1,119 (0,829)	0,177
Televisión	1,899 (1,360)	0,163	-1,402 (1,087)	0,197	-0,200 (1,286)	0,876
Periódicos	-2,321*** 0,840	0,006	-0,616 (0,667)	0,355	-1,059 (0,808)	0,190
Ciudad mediana	0,447 (1,191)	0,707	0,318 (0,942)	0,736	0,417 (1,152)	0,717
Ciudad pequeña	4,024*** (1,153)	0,000	1,123 (0,918)	0,221	0,332 (1,121)	0,767
Área rural	1,102 (0,905)	0,223	2,540*** (0,721)	0,000	2,297*** (0,879)	0,009

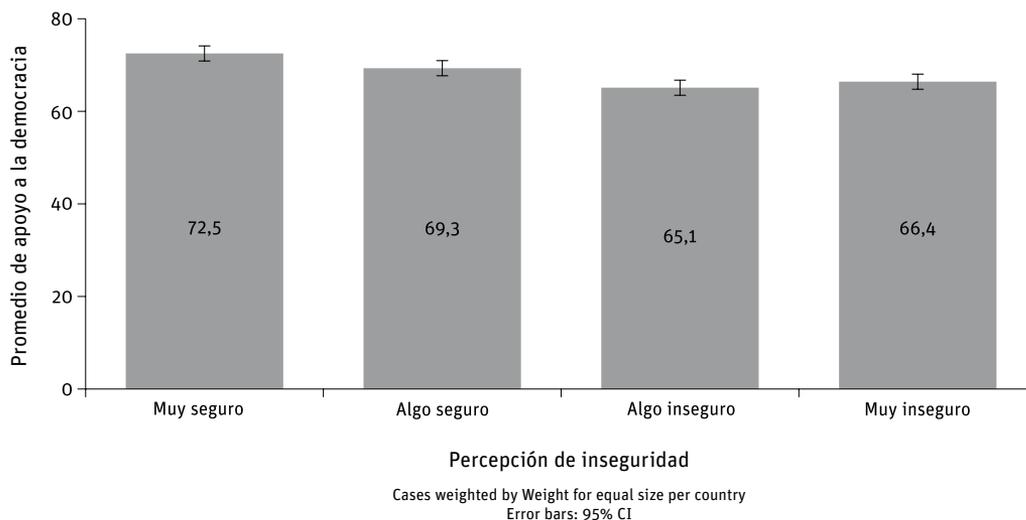
Vic_Dem	0,041	0,166	N/A (10)	N/A	N/A	N/A
	(0,029)					
Constante	67,000***	0,000	66,557***	0,000	70,764***	0,000
	(2,431)		(1,806)		(2,321)	
N. de casos	7,666		7,620		7,899	
R2 ajustado	0,052		0,100		0,160	
*p<0.1, ** p<0.05, ***p<0.01						

- (1) Los valores van en un rango de 0 (ninguna) a 18 (educación universitaria).
- (2) Los valores son: 0 mujer y 1 hombre.
- (3) Este índice un rango de 0 - 9.
- (4) La victimización por crimen es una variable dicotómica: 0 es no y 100 es sí.
- (5) La percepción acerca de la presencia de pandillas en el barrio, tiene un rango 0 (nada) a 100 (mucho).
- (6) La variable original de la confianza en la policía fue recodificada en un forma que va de 0 (nada) a 100 (mucho).
- (7), (8) y (9) Los valores para la variable dependiente van en un rango de 0 - 100.
- (10) N/A: no aplica.

A continuación se reportan los principales hallazgos con respecto a las tres variables dependientes. En términos generales, las variables independientes identificadas son poco robustas para explicar la confianza interpersonal (16% de la variación) y la confianza en las instituciones del sector seguridad y justicia (10% de la variación), mientras que es más reducido para el apoyo a la democracia (5%).

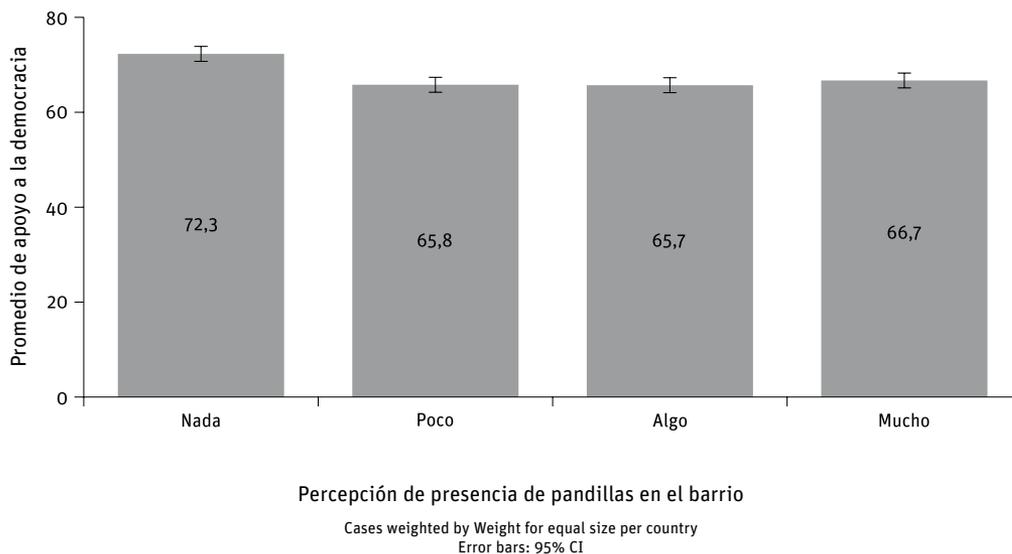
En este ensayo interesa destacar los hallazgos relacionados con el impacto que las variables de seguridad están teniendo sobre el apoyo ciudadano a la democracia, la confianza en las instituciones del sector seguridad y justicia y la confianza interpersonal. Con relación al apoyo para la democracia, de las cuatro variables de seguridad únicamente tres resultaron estadísticamente significativas: la percepción de inseguridad, la percepción acerca de la presencia de pandillas y la confianza en la policía. Como puede observarse en los Gráficos 25 y 26 el sentido de la relación es negativo, es decir, la percepción de inseguridad y la percepción de presencia de pandillas en el barrio reducen el apoyo a la democracia. Como se puede observar en el Gráfico 29 la confianza en la policía tiene un signo positivo, es decir, conforme aumenta la confianza en la policía se incrementa el apoyo a la democracia.

GRÁFICO 25. APOYO A LA DEMOCRACIA SEGÚN PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD, CENTROAMÉRICA 2008



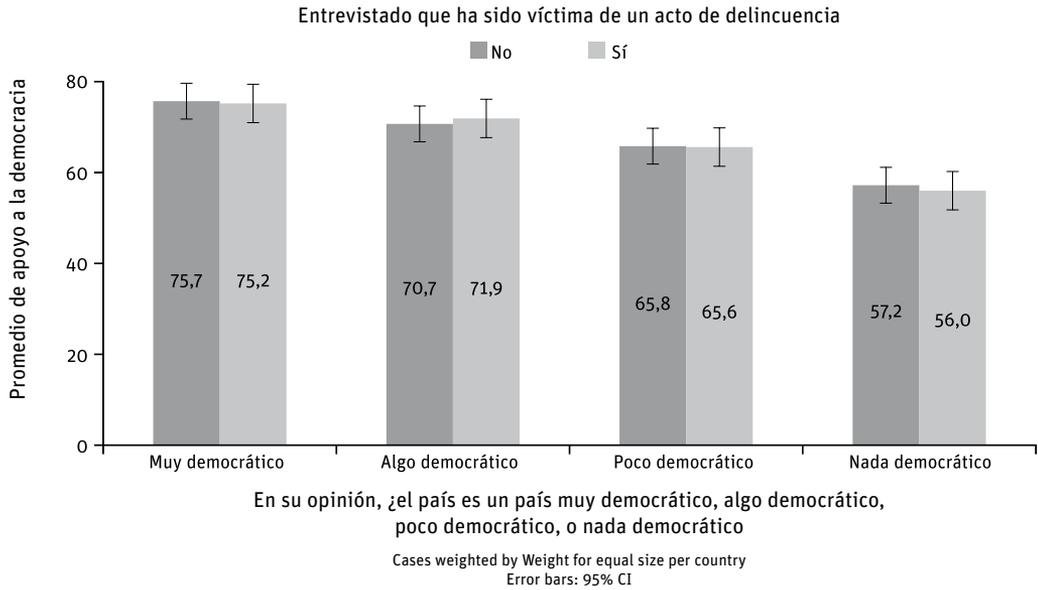
Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

GRÁFICO 26. APOYO A LA DEMOCRACIA SEGÚN PERCEPCIÓN DE PRESENCIA DE PANDILLAS EN EL BARRIO, CENTROAMÉRICA 2008



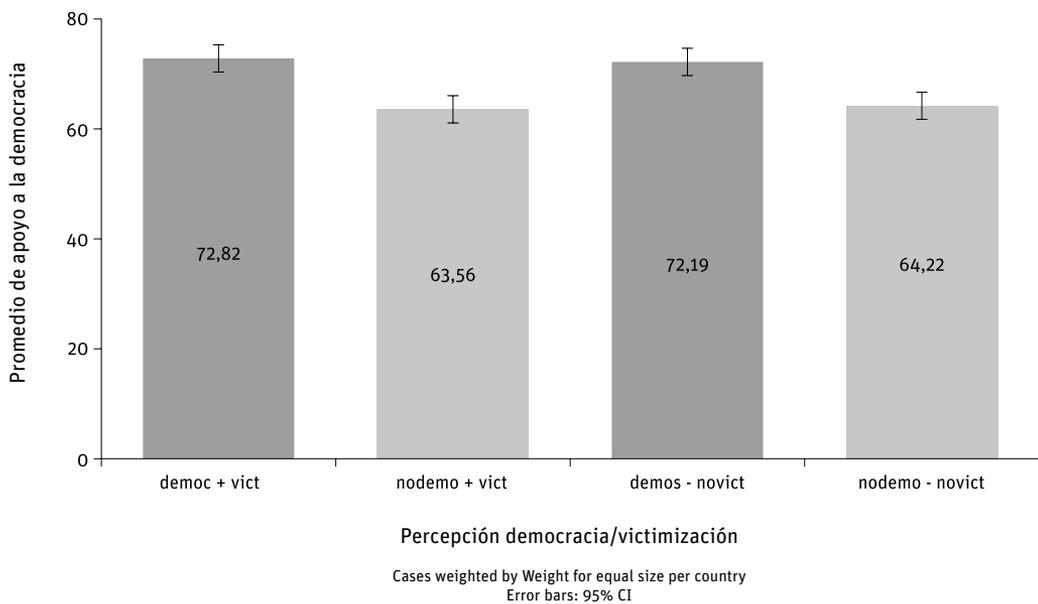
Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

GRÁFICO 27. APOYO A LA DEMOCRACIA SEGÚN VICTIMIZACIÓN POR CRIMEN, CENTROAMÉRICA 2008



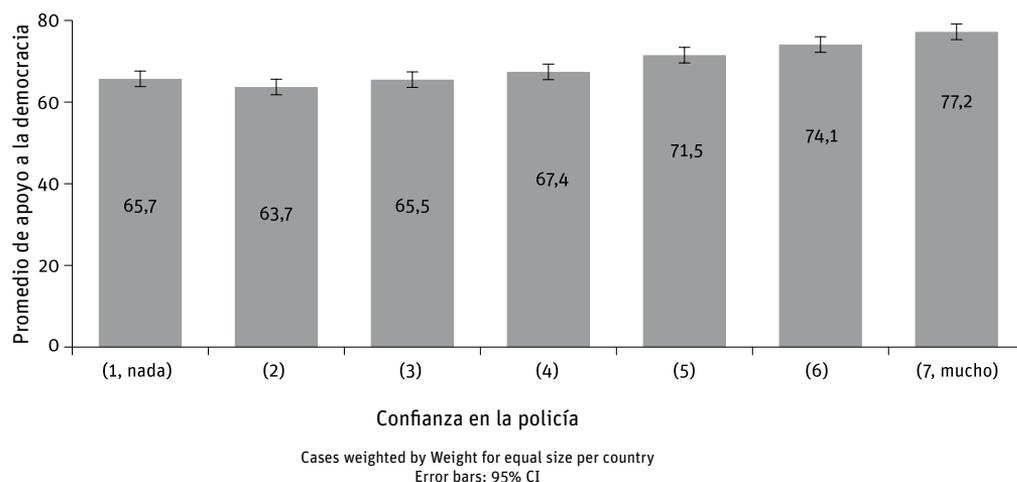
Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

GRÁFICO 28. APOYO A LA DEMOCRACIA SEGÚN PERCEPCIÓN DEMOCRACIA/VICTIMIZACIÓN POR CRIMEN, CENTROAMÉRICA 2008



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

GRÁFICO 29. APOYO A LA DEMOCRACIA, SEGÚN CONFIANZA EN LA POLICÍA, CENTROAMÉRICA 2008



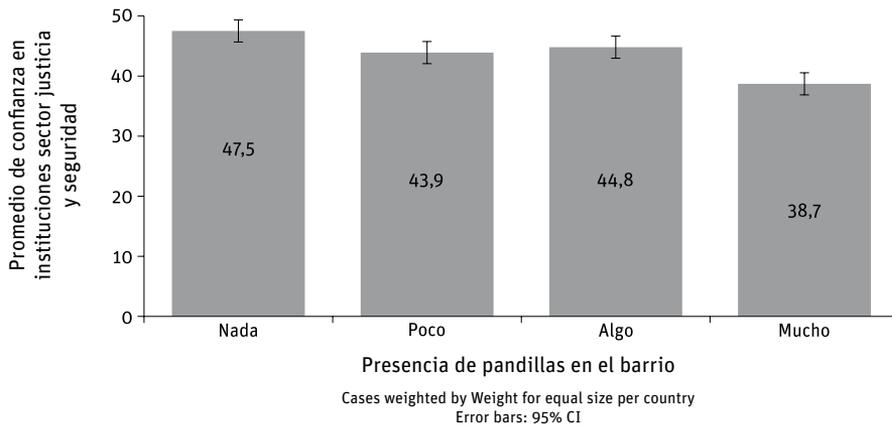
Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

Resultó sorprendente que la victimización por crimen no fuera estadísticamente significativa, tal y como puede observarse en el Gráfico 27. Sin embargo, con el propósito de explorar un factor que pudiera contribuir a explicar este hallazgo, se buscó controlar por la valoración que los ciudadanos tienen acerca del nivel democrático de sus países. Así, la victimización por crimen es una variable dicotómica (sí o no) y la pregunta sobre la percepción acerca del nivel de democracia fue dicotomizada (democrático y no democrático)³⁰. A partir de estas variables dicotomizadas, se crearon cuatro nuevas variables: el que ha sido víctima y percibe democracia, el que ha sido víctima y no percibe democracia, el que no ha sido víctima y percibe democracia y el que no ha sido víctima y no percibe democracia. En el Gráfico 28 se presentan estas cuatro nuevas variables y encontramos evidencia de que la que tiene un mayor peso en el apoyo a la democracia es la percepción del nivel democrático de los países. El promedio de apoyo a la democracia es más alto para aquellos que perciben democracia, independientemente de que hayan sido o no víctimas de la delincuencia; mientras que aquellos que no perciben democracia exhiben niveles más bajos de apoyo, también independientemente de que hayan sido o no víctimas del crimen. Esto podría indicarnos la importancia que tiene la percepción del carácter democrático del país para explicar el apoyo para la democracia, independientemente de la victimización por crimen. Con base en esta evidencia, más allá de haber incluido en el modelo la percepción sobre el nivel de democracia, se creó e introdujo en el modelo una nueva variable que captura la interacción entre victimización por crimen y percepción de democracia, a la cual se ha llamado Vic_Dem.

³⁰ Se fusionaron las opciones: mucho, algo y poco como democrático y nada como no democrático.

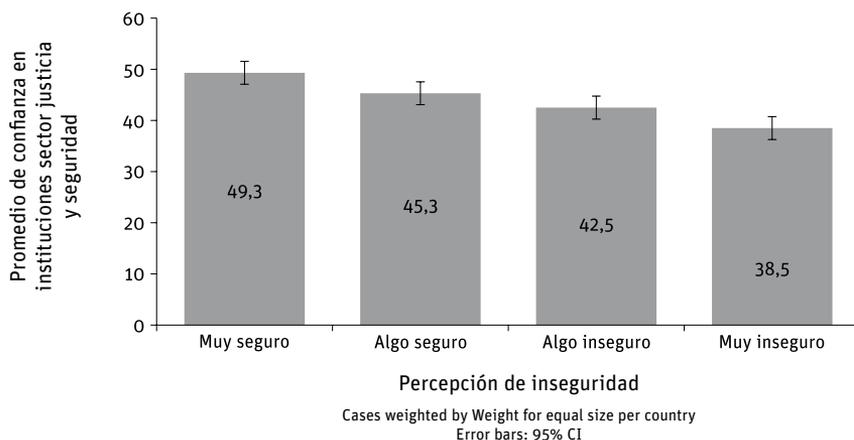
Con respecto a la confianza en las instituciones del sector seguridad y justicia, de las cuatro variables de seguridad una fue eliminada (confianza en la policía) como variable independiente, por formar parte del índice con el que se construyó la variable dependiente. Las otras tres resultaron estadísticamente significativas: la victimización por crímenes, la percepción de inseguridad y la percepción acerca de la presencia de pandillas. Como puede observarse en los Gráficos 30, 31 y 32, el sentido de la relación es negativo, es decir, la victimización por crímenes, la percepción de inseguridad y la percepción de presencia de pandillas en el barrio reducen la confianza en las instituciones del sector seguridad y justicia. En el Gráfico 33 se puede observar que esta relación entre confianza institucional y victimización por crímenes es estadísticamente significativa en la mayoría de los países centroamericanos, con la excepción de Honduras y Panamá.

GRÁFICO 30. CONFIANZA EN INSTITUCIONES SECTOR JUSTICIA Y SEGURIDAD SEGÚN PERCEPCIÓN DE PRESENCIA DE PANDILLAS EN EL BARRIO, CENTROAMÉRICA 2008



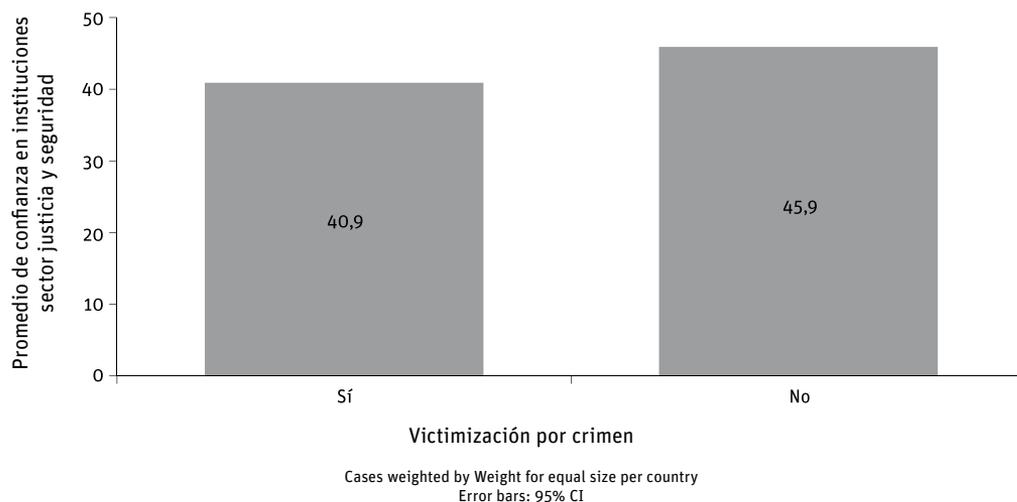
Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

GRÁFICO 31. CONFIANZA EN INSTITUCIONES SECTOR JUSTICIA Y SEGURIDAD SEGÚN PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD, CENTROAMÉRICA 2008



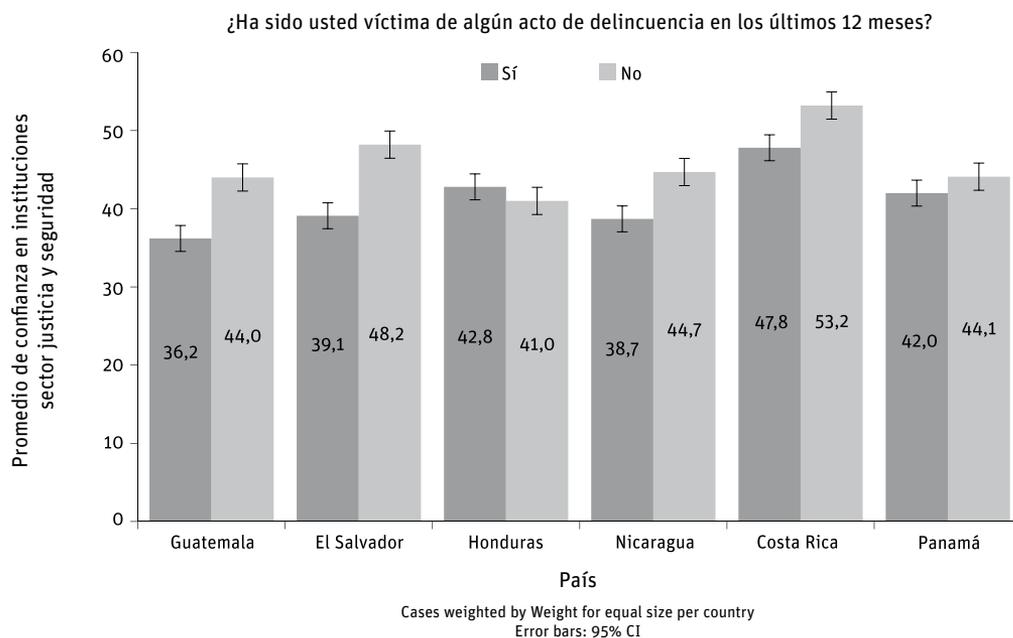
Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

GRÁFICO 32. CONFIANZA EN INSTITUCIONES SECTOR JUSTICIA Y SEGURIDAD SEGÚN VICTIMIZACIÓN POR CRIMEN, CENTROAMÉRICA 2008



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

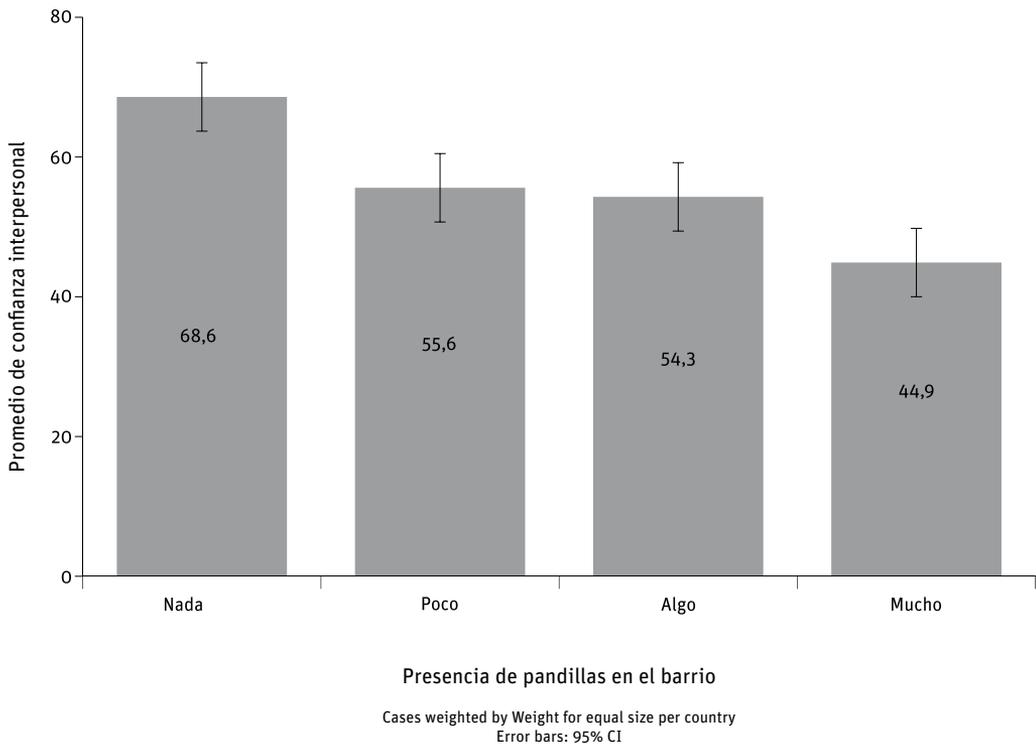
GRÁFICO 33. CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR JUSTICIA Y SEGURIDAD SEGÚN VICTIMIZACIÓN POR CRIMEN, POR PAÍS, CENTROAMÉRICA 2008



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

Con relación a la confianza interpersonal, las cuatro variables de seguridad resultaron estadísticamente significativas. Como puede observarse en los Gráficos 34 y 35 el sentido de la relación es negativo, es decir, la percepción acerca de la presencia de pandillas en el barrio y la percepción de inseguridad reduce la confianza interpersonal. Sin embargo, no es muy claro el sentido de la causalidad de esta última relación ya que es posible argumentar que la percepción de inseguridad es la que determina la reducción en la confianza interpersonal, pero también se podría argumentar que la baja confianza interpersonal podría estar afectando la percepción de inseguridad. En todo caso, existe una correlación entre ambas variables³¹, aunque se puede debatir el sentido de la causalidad. Esta situación está presente en todos los países de la región. En el Gráfico 36 se muestra la relación entre confianza interpersonal y percepción de inseguridad a nivel de cada uno de los países.

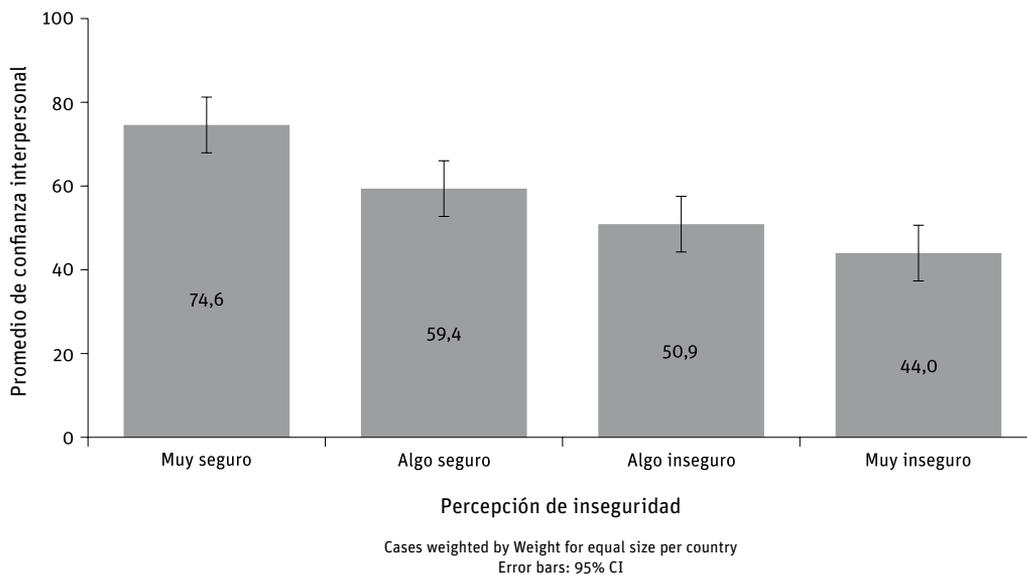
GRÁFICO 34. CONFIANZA INTERPERSONAL SEGÚN PERCEPCIÓN DE PRESENCIA DE PANDILLAS EN EL BARRIO, CENTROAMÉRICA 2008



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

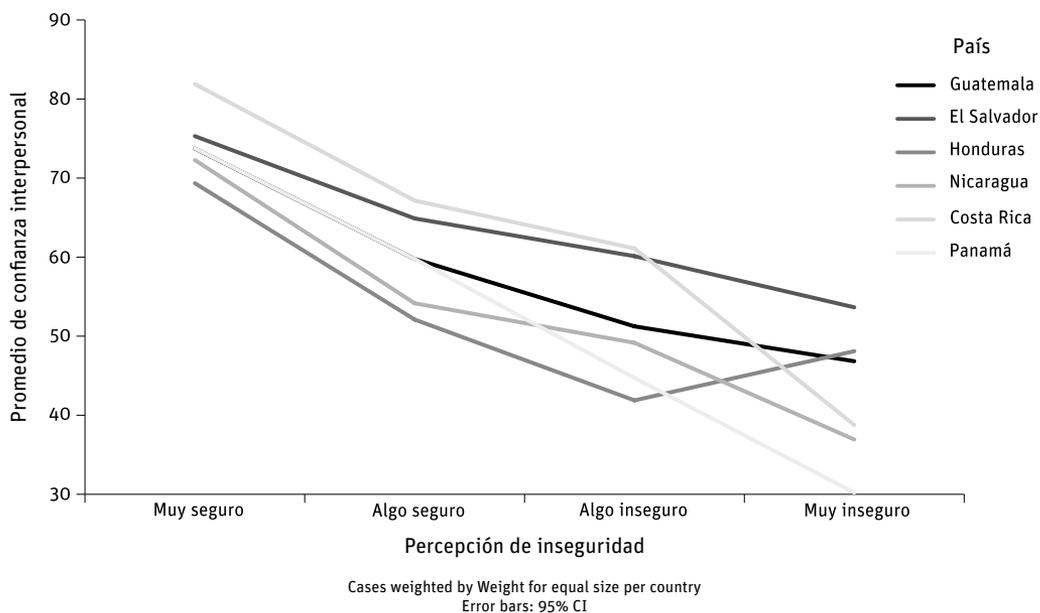
³¹ El coeficiente de correlación de Pearson es de .315.

GRÁFICO 35. CONFIANZA INTERPERSONAL SEGÚN PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD, CENTROAMÉRICA 2008



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

GRÁFICO 36. CONFIANZA INTERPERSONAL SEGÚN PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD, POR PAÍS, CENTROAMÉRICA 2008

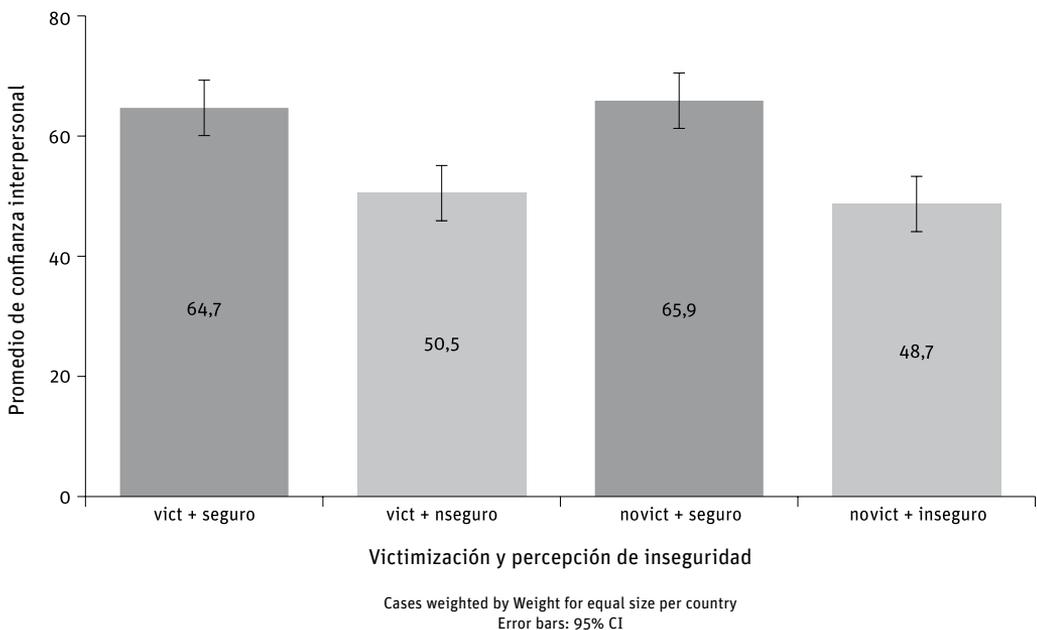


Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

Como puede observarse en los Gráficos 38 y 39, el sentido de la relación es positivo, es decir, la victimización por crimen y la confianza en la policía aumentan la confianza interpersonal. De manera no esperada, la victimización por crimen resultó positiva, y este es un aspecto que debería ser profundizado en futuros estudios. De una revisión de los resultados bivariados para cada uno de los países, surge evidencia de que hay diferentes magnitudes y direcciones en la relación entre victimización por crimen y confianza interpersonal. Sin embargo, con el propósito de explorar un factor que pudiera contribuir a explicar este hallazgo, se buscó controlar por la relación entre la percepción de inseguridad y la victimización por crimen. Así, la victimización por crimen es una variable dicotómica (sí o no) y la pregunta sobre la percepción de inseguridad fue dicotomizada (seguro e inseguro); y a partir de estas variables dicotomizadas se crearon cuatro nuevas variables: el que ha sido víctima y se siente seguro, el que ha sido víctima y no se siente seguro, el que no ha sido víctima y se siente seguro, y el que no ha sido víctima y no se siente seguro.

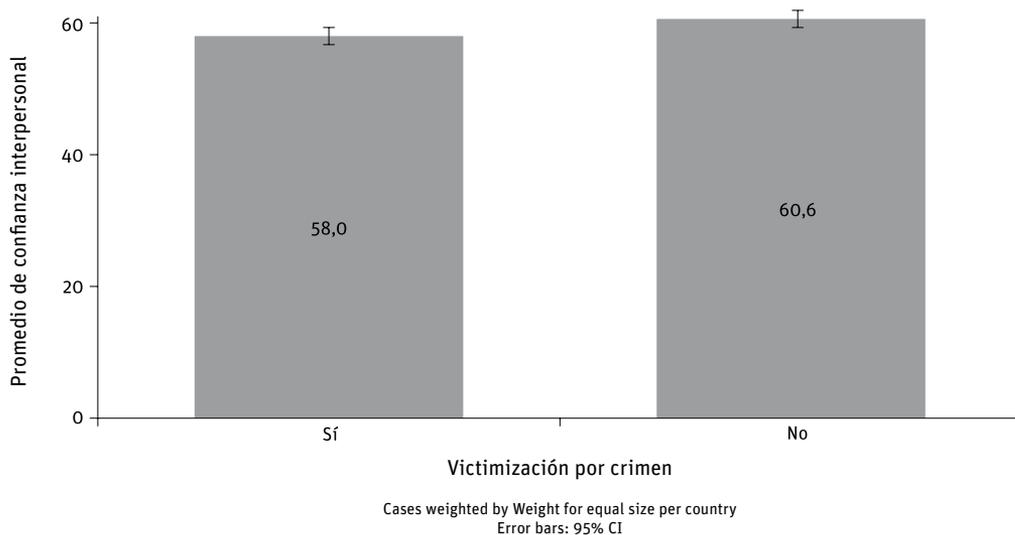
En el Gráfico 37 se presentan estas cuatro nuevas variables y encontramos evidencia de que la que tiene un mayor peso en la confianza interpersonal es la percepción de inseguridad. El promedio de confianza interpersonal es más alto para aquellos que se sienten seguros, independientemente de que hayan sido o no víctimas de la delincuencia; mientras que aquellos que se sienten inseguros exhiben niveles más bajos de confianza interpersonal, también independientemente de que hayan sido o no víctimas del crimen.

GRÁFICO 37. CONFIANZA INTERPERSONAL, SEGÚN VICTIMIZACIÓN Y PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD, CENTROAMÉRICA 2008



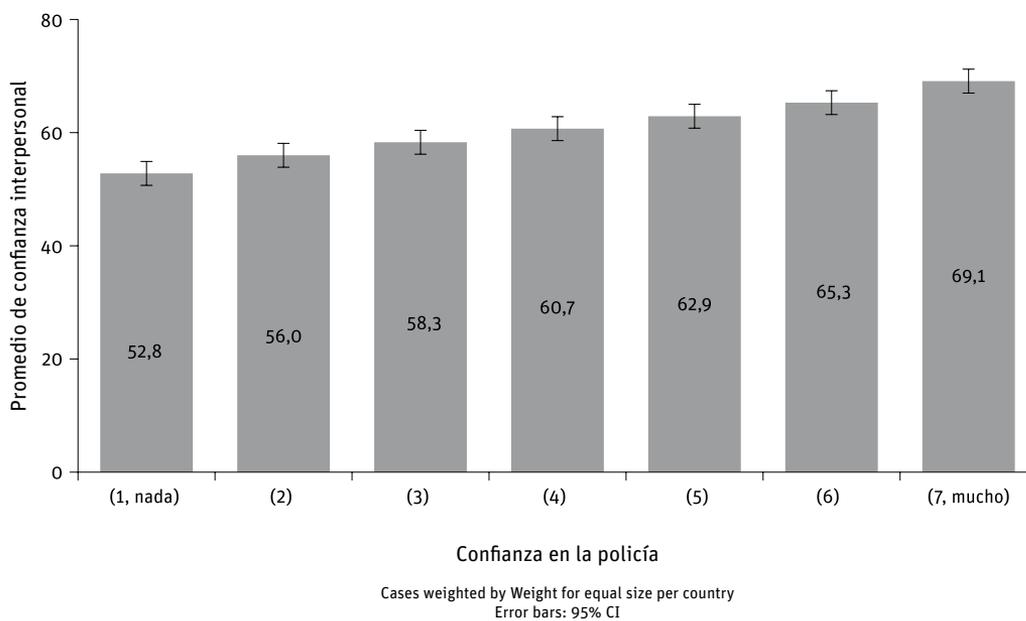
Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

GRÁFICO 38. CONFIANZA INTERPERSONAL, SEGÚN VICTIMIZACIÓN POR CRIMEN, CENTROAMÉRICA 2008



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

GRÁFICO 39. CONFIANZA INTERPERSONAL, SEGÚN CONFIANZA EN LA POLICÍA, CENTROAMÉRICA 2008



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP.

CUADRO 12. RESUMEN DE LOS PREDICTORES DEL APOYO A LA DEMOCRACIA, LA CONFIANZA INTERPERSONAL, LA CONFIANZA INSTITUCIONAL Y LA TOLERANCIA POLÍTICA

VARIABLES	APOYO A LA DEMOCRACIA	CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR SEGURIDAD Y JUSTICIA	CONFIANZA INTERPERSONAL
Seguridad			
Victimización por crimen		-	+
Percepción de inseguridad	-	-	-
Percepción acerca de la presencia de pandillas	-	-	-
Confianza en la policía	+	N/A	+
Política			
Percepción sobre nivel de democracia nacional	-	-	-
Sociodemográficas			
Edad	+		+
Educación	+	-	
Sexo			+
Posesión de bienes materiales	+		+
Radio	-	+	
Televisión			
Periódicos	-		
Ciudad mediana			
Ciudad pequeña	+		
Área rural		+	+
Constante	+	+	+
Vic_Dem		N/A	N/A

Notas: Los espacios en blanco responden a que la variable no resulta estadísticamente significativa. No se reporta el signo de la constante.

N/A: no aplica.

En el Cuadro 12 se presenta de manera resumida la información sobre las variables que han resultado estadísticamente significativas.

Quisiera recapitular los hallazgos correspondientes a la temática de la seguridad. Tanto la percepción de inseguridad como la percepción acerca de la presencia de pandillas en el barrio reducen el apoyo a la democracia, la confianza institucional y la confianza interpersonal. La victimización por crimen resultó negativa para la confianza institucional y positiva para la confianza interpersonal. Mientras que la confianza en la policía aumenta el apoyo a la democracia y la confianza interpersonal.

La variable dependiente sobre la que tienen mayores efectos es la confianza interpersonal, siendo que esta se reduce para los que se sienten inseguros y para aquellos que perciben una mayor presencia de pandillas; mientras que aumenta entre quienes tienen mayor confianza en la policía y para aquellos que han sido víctimas del crimen. Con relación a la confianza en las instituciones del sector seguridad y justicia, esta disminuye para los que han sido víctimas del crimen y entre los que perciben mayor inseguridad y los que perciben una mayor presencia de pandillas. Por último, el apoyo a la democracia se reduce para los que se sienten inseguros y para aquellos que perciben una mayor presencia de pandillas; y aumenta entre quienes tienen mayor confianza en la policía.

6. Conclusiones

Diversos estudios (IDHAC, 2009-2010; Banco Mundial, 2011a) indican la prioridad que la problemática de la delincuencia y la violencia criminal ha alcanzado en los últimos años en la agenda pública latinoamericana. En varios de estos países se ha colocado como el principal problema, desplazando a los temas económicos.

Esto es particularmente relevante para la región centroamericana, que enfrenta una crisis de seguridad que se refleja en los indicadores presentados en este ensayo. Al combinar distintas expresiones de la violencia y delincuencia, el IDHAC agrupa a los países de El Salvador, Guatemala, Honduras y Belice en una situación de alta criminalidad, entendida como una alta tasa de homicidios y tasas altas o crecientes de violencia no homicida y de delitos contra la propiedad. Panamá, Costa Rica y Nicaragua son clasificados como de baja criminalidad, entendida como tasas medias o bajas de homicidios y tasas moderadas, estables o en descenso de violencia no homicida y de delitos contra la propiedad (IDHAC, 2009-2010).

Con relación a la escala de percepción de inseguridad, esta es más alta en Honduras, El Salvador y Guatemala (los países del “Triangulo del Norte”), mientras que es más baja en Panamá, Costa Rica y Nicaragua. Los datos presentados muestran que tienden a percibir mayores niveles de inseguridad las mujeres, aquellos que tienen pocos bienes materiales, los que viven en las ciudades grandes, entre quienes leen noticias en los periódicos; los que han sido víctimas de la delincuencia, los que perciben niveles más altos de presencia de pandillas en su barrio y quienes exhiben menores niveles de confianza en la policía.

Los determinantes de la percepción de inseguridad para la región centroamericana se pueden agrupar en cinco factores: (a) indicadores del entorno de residencia de las

personas —percepción acerca de la presencia de pandillas y el tamaño del municipio de residencia—; (b) la experiencia directa en términos de la victimización; (c) la valoración que se tiene sobre la confianza y la efectividad de las instituciones directamente responsables en el combate a la criminalidad, en particular la policía; (d) otras características individuales como el sexo y la posesión de bienes materiales, y (e) la lectura de noticias en la prensa escrita. A nivel de los países, dos variables de seguridad —la victimización por crimen y la percepción acerca de la presencia de pandillas en su barrio— resultaron estadísticamente significativas en los seis países y para la región, y la confianza en la policía solo en cinco países y para la región.

Un dato importante que se ha analizado es una baja tasa de denuncia de los actos delincuenciales. Por encima del promedio regional se encuentran Panamá, Guatemala y Nicaragua y por debajo del promedio, Costa Rica, Honduras y El Salvador. La principal razón para no denunciar es la opinión de que “no sirve para nada” (47,6%), lo cual es un indicador claro de la falta de confianza institucional. La segunda razón es por ser “peligroso y por temor a represalias” (17,4%), lo cual en cierto sentido se relaciona con la confianza institucional. El 13,9% menciona que no tenía pruebas, el 13,2% que no fue grave y el 1,7% que no sabe dónde denunciar. Este último dato es relevante porque indicaría que la falta de denuncia no se relaciona principalmente con no saber adónde presentar la denuncia, sino que los datos más bien indicarían bajos niveles de confianza en las instituciones del sector seguridad y justicia.

Con el propósito de identificar los predictores que ayudan a explicar la denuncia del delito a las autoridades, cinco variables han resultado estadísticamente significativas para la región: la edad, la educación, la posesión de bienes materiales, la percepción acerca de la presencia de pandillas y el tamaño del municipio de residencia. El sentido de la relación entre las cuatro primeras variables con la denuncia del delito es positivo, por lo tanto se incrementa la probabilidad de denuncia conforme aumenta la edad, el nivel educativo, la posesión de bienes materiales y la percepción acerca de la presencia de pandillas. En cierto sentido, ha resultado sorprendente que la regresión logística no mostrara evidencia empírica de respaldo a las dos hipótesis de trabajo —que la confianza en la policía y la confianza interpersonal incrementen la disposición de las víctimas a denunciar los crímenes. Sin embargo, como señalan Kaariainen y Sirén (2011), si bien esta pregunta ha sido considerada empíricamente muy pocas veces, gran parte de las investigaciones disponibles concluyen que la confianza en las instituciones policiales no tiende a aumentar la probabilidad de denunciar un crimen. Este es un aspecto que debería continuar analizándose en futuros estudios. La relación entre la denuncia del delito y la confianza tanto en la policía como la confianza interpersonal deberían de ser especificadas con más precisión e incluso considerar la interacción con otros factores. Por otra parte, este tipo de estudios podría verse enriquecido si se pudieran incorporar en el análisis algunas características particulares de las comunidades en donde viven las personas entrevistadas. Una posible línea de investigación a futuro podría ser enfocar el análisis por el tipo de delito, para lo cual se requeriría explorar la relación entre la víctima, el tipo de delito y la denuncia del mismo.

Los centroamericanos han estado conviviendo durante varios años con el fenómeno de la violencia y la delincuencia. En este ensayo se ha presentado evidencia empírica

para sustentar la hipótesis de que la violencia criminal y la inseguridad están afectando los niveles de confianza interpersonal e institucional, ambas variables importantes en la literatura sobre cohesión social o sobre capital social. Además, estas variables son fundamentales al determinar el apoyo de los ciudadanos hacia la democracia, por lo que se podría erosionar la idea de que la democracia es el mejor sistema de gobierno posible.

La percepción de inseguridad y la percepción acerca de la presencia de pandillas en el barrio reducen el apoyo a la democracia, la confianza institucional y la confianza interpersonal. Además, la victimización por crimen reduce la confianza en las instituciones y, de manera paradójica, se asocia de manera positiva con la confianza interpersonal. Este aspecto debería ser profundizado en investigaciones futuras. Por otra parte, la confianza en la policía aumenta el apoyo a la democracia y la confianza interpersonal.

Las variables independientes analizadas tienen mayores efectos sobre la confianza interpersonal, seguida por la confianza en las instituciones del sector seguridad y justicia, y es más reducido para el apoyo a la democracia.

La confianza interpersonal se reduce para los que se sienten inseguros y para aquellos que perciben una mayor presencia de pandillas, mientras que aumenta para quienes tienen mayor confianza en la policía y para aquellos que han sido víctimas del crimen. La confianza en las instituciones del sector seguridad y justicia disminuye para los que han sido víctimas del crimen y entre los que perciben mayor inseguridad y para los que perciben una mayor presencia de pandillas. Por último, el apoyo a la democracia es menor para los que se sienten inseguros y para aquellos que perciben una mayor presencia de pandillas, en tanto que es más grande entre quienes tienen mayor confianza en la policía.

Los datos presentados son relevantes, dado que algunas de las propuestas de políticas públicas que se han formulado en el sector seguridad y justicia requieren de la participación ciudadana, así como la denuncia por parte de las víctimas para que se puedan investigar los hechos. Para ello se requiere al menos de niveles aceptables de confianza en las instituciones gubernamentales.

Frente a esta problemática, es válido preguntarse: ¿cuál podría ser la respuesta de los ciudadanos frente a un Estado democrático que no puede proporcionar la seguridad física ni la protección del patrimonio? Una lectura desde las encuestas de opinión sobre la problemática del crimen y la violencia, permite identificar, en los últimos años, respuestas de carácter individual, así como la búsqueda de soluciones no democráticas. Con relación a las primeras, un ejemplo serían los cambios de comportamiento de los ciudadanos en términos de los lugares donde van de compra o limitando los lugares de recreación; hay quienes han cerrado su negocio o han cambiado de empleo por temor a la delincuencia o han tomado medidas de seguridad en la vivienda para protegerse —como la construcción de muros rejas o paredes, colocación de alambre de púas o razor, instalación de alarmas, colocación de candados o chapas en las puertas o la compra de armas de fuego (Córdova, 2011).

Otro ámbito en el que esto se expresa es en torno al proceso de privatización de la seguridad que se ha venido desarrollando en los últimos años por la vía de un importante crecimiento de las empresas de seguridad privada. Un estimado del PNUD calcula que el número de efectivos de las empresas de seguridad privada es de 31.195 en el caso de

Costa Rica, 23.546 en El Salvador, 106.700 en Guatemala, 60.000 en Honduras, 13.500 en Nicaragua y 12.000 en Panamá (IDHAC, 2009-2010). Como se desprende de dicho informe, en algunos países la diferencia entre el número de agentes de seguridad privada y de la seguridad pública es considerable. Pero, más allá del peso numérico,

“la expansión acelerada de la industria ha tendido a desbordar la capacidad regulatoria de los Estados. El número de empresas y de vigilantes privados se multiplica, las normas de control no son siempre adecuadas, la vigilancia por parte de los organismos de supervisión es apenas nominal y abundan las agencias o celadores [...] no registrados ni supervisados por parte del Estado.” (IDHAC, 2009-2010: 240).

Es decir, una débil capacidad de regulación y supervisión por parte de los Estados.

Con respecto al segundo tipo de respuestas, Tironi y Pérez Bannen plantean lo siguiente:

“Como se puede ver, el temor a la delincuencia está horadando el respaldo de la población a los principios democráticos y justificando al mismo tiempo respuestas privadas y no-institucionales a la misma. Por ello, si el Estado no responde adecuadamente, no sería extraño que, cada vez más, la ciudadanía vuelva la vista a respuestas autoritarias que vulneren la democracia para combatir el flagelo de la delincuencia, o bien, se vuelque a formas de autodefensa armada. Si se sigue este camino la legitimidad del Estado y la confianza en las instituciones —que ya es frágil— continuará erosionándose. Aquí está la amenaza principal no solo a la cohesión social, sino también a la democracia en la región” (Tironi y Pérez Bannen, 2008).

En otro estudio reciente se ha señalado que “preocupados y agobiados por la violencia criminal, los ciudadanos están dispuestos a sacrificar algunos aspectos del estado de derecho con tal de que mejore la crisis de seguridad” (Córdova, 2011). En estudios de opinión pública se ha encontrado evidencia de que los centroamericanos, bajo el supuesto de enfrentar y reducir la delincuencia, estarían dispuestos a sacrificar en alguna medida el cumplimiento de la ley³², es decir tolerancia para que en ocasiones el Estado pueda actuar al margen de la ley, lo cual erosiona el apoyo al estado de derecho (Córdova et al., 2010). Hay también evidencia de una erosión de valores democráticos en términos del apoyo a la justificación de un eventual golpe de Estado debido a mucha delincuencia (Cruz, 2000). En esta perspectiva, un riesgo para las jóvenes democracias centroamericanas es que por desesperación frente a la problemática de la violencia y la delincuencia, continúe aumentando el apoyo ciudadano a medidas autoritarias, aunado a un debilitamiento de la confianza ciudadana en las instituciones de seguridad y justicia.

³² Referido a la pregunta: “Para poder capturar delincuentes, ¿cree usted que las autoridades siempre deben respetar las leyes o en ocasiones pueden actuar al margen de la ley?”.

REFERENCIAS

- Acevedo, C. (2008). *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*. San Salvador: Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- Banco Mundial (2011a). *Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*. Reporte No.56781-LAC, Vol. I.
- Banco Mundial (2011b). *Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*. Reporte No.56781-LAC, Vol. II.
- Booth, J.A. y M. Seligson (2009). *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Democracy and Political Support in Eight Nations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CEPAL (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Córdova, R. (2011). “Percepciones sobre la delincuencia y la inseguridad en Centroamérica”. En *FUNDAUNGO*, Temas de Actualidad 12.
- Córdova, R.; J.M. Cruz y M.A. Seligson (2010). *Cultura política de la democracia en El Salvador, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. San Salvador: IUDOP, FUNDAUNGO, Vanderbilt University y USAID.
- _____ (2008). *Cultura política de la democracia en El Salvador, 2008. El impacto de la gobernabilidad*. San Salvador, IUDOP, FUNDAUNGO, Vanderbilt University, USAID, PNUD y BID.
- Córdova, A. y M.A. Seligson (2010). “La gobernabilidad y el apoyo a la democracia estable en Latinoamérica: resultados del Barómetro de las Américas 2008”. En *Journal of Democracy* en Español, 2: 28-46. Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cruz, J.M. (2000). “Violencia, democracia y cultura política”. En *Revista Nueva Sociedad*, 167: 132-146.
- Dammert, L. (2011). “Desafíos para la seguridad ciudadana y la cohesión social”. Ponencia presentada en el II Diálogo Regional, organizado por urb-al III. Seguridad Ciudadana y Gobernanza Multinivel para la Cohesión Social Local. San Salvador, 9 y 10 de junio de 2011.
- DuBow, F.; E. McCabe y G. Kaplan (1979). *Reactions to Crime: A Critical Review of the Literature*. Washington DC: National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, U.S. Government Printing Office.
- Ferraro, K.F. y R. LaGrange (1987). “The Measurement of Fear of Crime”. En *Sociological Inquiry* 57 (1): 70-97.

- IDHAC (2009-2010). *Informe sobre desarrollo humano para América Central. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. PNUD, Colombia.
- Jackson, J. y B. Bradford (2009). "Crime, Policing and Social Order: on the Expressive Nature of Public Confidence in Policing". En *The British Journal of Sociology* 60 (3): 493-521.
- Kaariainen, J. y R. Sirén (2011). "Trust in the Police, Generalized Trust and Reporting Crime". En *European Journal of Criminology* 8 (1): 65-81.
- Messner, S.F.; E.P. Baumer y R. Rosenfeld (2004). "Dimensions of Social Capital and Rates of Criminal Homicide". En *American Sociological Review* 69: 882-903.
- Norris, Pippa (2006). "Support for Democratic Governance: Multidimensional Concepts and Survey Measures". Paper para taller LAPOP-UNDP por UNDP Democracy Support Index. Center for the Americas at Vanderbilt University, Nashville, May 5-6th.
- _____ (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Peña, C. (2008). "El concepto de cohesión social. Debates teóricos y usos políticos". En E. Tironi (ed.), *Redes, Estado y mercados. Soportes de la cohesión social latinoamericana*. Santiago: CIEPLAN-Uqbar.
- Putnam, R.D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia (2011). "Seguridad y crimen organizado transnacional. Una propuesta de acción para Centroamérica". Documento político 2. Guatemala: Fundación Konrad Adenauer.
- Sampson, R.J. y W.B. Groves (1989). "Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory". En *The American Journal of Sociology*, 94 (4): 774-802.
- Santacruz, M.L. (2010). "Cinco años de violencia, delincuencia e inseguridad: El Salvador 2004-2008". En *FUNDAUNGO*, Documentos de Trabajo 2010-1.
- Savenije, W. (2010). *Persiguiendo seguridad. Acercamiento de la policía a las comunidades con problemas de inseguridad en Centroamérica*. San Salvador: FLACSO Programa El Salvador.
- Seligson, M.A. y D. Azpuru (2001). "Las dimensiones y el impacto político de la delincuencia en la población guatemalteca". En L. Rosero (ed.), *Población del istmo 2000: Familia, migración, violencia y medio ambiente*. San José: Universidad de Costa Rica.
- SICA (2008). Comunicado III Diálogo SICA-México sobre Seguridad Democrática. México DF, 11 de septiembre de 2008.
- Skogan, W.G. (1987). "The Impact of Victimization on Fear". En *Crime & Delinquency* 33 (1): 135-154.

Smith, N.L. y G.D. Hill (1991). "Victimization and Fear of Crime". En *Criminal Justice and Behavior* 18 (2): 217-239.

Tironi, E. y S. Pérez Bannen (2008). "La cohesión social latinoamericana. A modo de conclusión". En E. Tironi (ed.), *Redes, Estado y mercados. Soportes de la cohesión social latinoamericana*. Santiago: CIEPLAN-Uqbar.

UNODC (2011). *Crime and Criminal Justice Statistics*. Disponible en <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/crimedata.html>.

UNODC (2007). *Crime and Development in Central America. Caught in the Crossfire*. New York: United Nations Publications.

JÓVENES QUE NI ESTUDIAN NI TRABAJAN: UN RIESGO PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Miguel Székely Pardo

Introducción

Este documento argumenta que existe un problema emergente en los países de América Latina, que de no atenderse en el corto plazo, puede convertirse en un riesgo para la cohesión social, la seguridad y la democracia de la región en los siguientes años. El problema consiste en la persistencia del número de jóvenes que no estudia y no trabaja.

Paradójicamente, este problema surge con mayor fuerza en un siglo que ha traído consigo grandes oportunidades para el desarrollo de América Latina. A diferencia de la “década perdida” de los 80 y de la priorización de las reformas estructurales de los 90, a partir del año 2000 se ha observado el período de crecimiento sostenido más amplio desde la década de los setenta. La tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) ha rondado el 4 por ciento y, hasta antes de la crisis financiera internacional de 2008-2009, se habían acumulado seis años continuos de tasas positivas y relativamente elevadas de progreso económico. La crisis financiera provocó una desaceleración importante, pero incluso en ese entorno la América Latina del presente siglo ha mostrado diferencias estructurales con el pasado.

Por un lado, los efectos tradicionales de crisis macroeconómicas previas no se han manifestado de la misma manera en la mayoría de los países de la región y, por otro, la percepción que se tiene desde afuera también ha cambiado de manera importante.

Si bien la crisis se transmitió mediante los mecanismos tradicionales, restringiendo los mercados de crédito, reduciendo las exportaciones y contrayendo los flujos de capital hacia la región, las tasas de desempleo se incrementaron en menos de un punto porcentual, las tasas de inflación se mantuvieron a niveles bajos y estables, no se observaron devaluaciones masivas del tipo de cambio o incrementos descontrolados del déficit público y puede afirmarse que el balance hasta ahora para la región es mucho menos dramático que en décadas anteriores.

Para la segunda década del siglo se estiman tasas de crecimiento de alrededor de 4 por ciento, la cual es relativamente alta y probablemente optimista. Sin embargo, tal vez lo más importante de las estimaciones es que atribuyen una recuperación rápida y significativa a solamente un año del impacto de la crisis internacional. Las secuelas de la crisis definitivamente se van a manifestar por algún tiempo, pero parece ser que en un contexto manejable y razonable.

Durante la primera década de 2000, el crecimiento fue acompañado de reducciones importantes en los niveles de pobreza, pasando de 27 a 18 por ciento en diez años¹. E incluso, a pesar de la desigualdad persistente, se observaron síntomas de un proceso de reducción de las inequidades en materia de distribución del ingreso².

Otra dimensión en la que ha existido progreso considerable, es la democracia. Hace solamente un par de décadas la región mostraba una democracia incipiente, mientras que en el presente siglo el número de países con gobiernos que emanan del ejercicio directo del voto ciudadano ha llegado a su máximo histórico.

Una de las oportunidades recurrentemente señaladas en círculos académicos y de debate sobre políticas públicas es que la región cuenta con una “ventana de oportunidad demográfica”. La “ventana” se abrió durante las últimas décadas del siglo XX y permanecerá durante los inicios del siglo XXI ya que se registrarán las tasas de dependencia económica más reducidas de la historia. Esta situación prevalecerá por al menos dos décadas más, en las que el grupo de edad de 15 a 64 años seguirá creciendo a mayor ritmo que los menores de 15 y los mayores de 65 años, implicando que la población en edad productiva alcanzará sus porcentajes máximos. A partir del primer cuarto del presente siglo, las proyecciones demográficas predicen que el grupo mayor de 65 años crecerá a mayor ritmo, generando como consecuencia nuevos aumentos en la tasa de dependencia.

Sin embargo, el nuevo siglo también ha traído consigo una serie de retos e incluso de riesgos importantes. Quizá uno de los más significativos es que, si la región no logra invertir y generar las oportunidades para que los jóvenes que entran al grupo de edad de mayores de 15 años desplieguen su potencial económico y social, se pondrá en entredicho su capacidad para hacer frente a las necesidades de una población de edad más avanzada. Lo que suceda o deje de suceder con los jóvenes en edades entre 15 y 25 años en particular —que es el grupo de edad que crecerá al mayor ritmo en los siguientes años— sin duda definirá el rostro de América Latina por las siguientes décadas.

En estos rangos de edad existe un subgrupo de relevancia particular, por su exposición a riesgos, vulnerabilidades, falta de oportunidades y por la carencia de mecanismos de inclusión y protección para atenderlos. Se trata de la población entre 15 y 18 años de edad que no estudia y no trabaja. Es decir, se trata de jóvenes en un umbral estratégico de su desarrollo, que se encuentran en su mayoría en situación de ocio y, por lo tanto, de propensión a actividades delictivas, a prácticas sexuales riesgosas, a exposición a contextos de violencia, etc. De no ser atendidos con políticas públicas adecuadas, estos grupos poblacionales enfrentarán severas restricciones a su desarrollo y, en el corto plazo, pueden representar un riesgo para la construcción de cohesión social.

A diferencia del grupo más amplio de 15 a 25 años, el rango de 15 a 18 se caracteriza por la minoría de edad legal para trabajar y por la necesidad de participar del sistema educativo en donde se continúa con el proceso de desarrollo mental y emocional que caracteriza a este período en la vida de las personas. Para este subgrupo no existe ambigüedad: la alternativa personal y social más deseable es poder acceder al siste-

¹ Estos datos corresponden a la población con un ingreso inferior a 2 dólares americanos por día. Véase BID (2011).

² Esto se ilustra en Lustig y López Calva (2010).

ma educativo. En cambio, a edades mayores, entre los 19 y 25 años, las decisiones de educación y de participación en el mercado laboral se dan simultáneamente e incluso por factores culturales. Un número importante de jóvenes (especialmente mujeres) en ejercicio de su libertad decide no continuar con su educación formal y no trabajar, sin que esto necesariamente implique vulnerabilidad o falta de oportunidades.

La etapa a partir de los 15 años es crítica para la formación de la personalidad, el desarrollo de la capacidad para tomar decisiones, la conformación de patrones de conducta, la adquisición de valores, la formación de capital humano, la consolidación de actitudes de tolerancia hacia la diversidad, el desarrollo de habilidades para pertenecer y trabajar en grupos y la conformación de la identidad personal, entre otros³. Adicionalmente, a nivel de la comunidad, estas son edades estratégicas para conformar un sentido de pertenencia e integración social, para construir valores de confianza y para formar conciencia de ciudadanía, todos los cuales redundan en la conformación de un tejido de cohesión social. Sin el soporte, la integración y la protección adecuada, los jóvenes que transitan estas edades estarán expuestos a una serie de riesgos y vulnerabilidades que trastocarán sus propias posibilidades de desarrollo y las de sus países⁴.

En los años recientes, la percepción de que la población en edad de adolescencia, y en particular el grupo de 15 a 18 años, carece de los mecanismos de soporte, inclusión y protección necesarios ha sido motivo de creciente preocupación. Por una parte, es un segmento de la población que está sujeto a nuevas vulnerabilidades, incluyendo las adicciones, los patrones alimenticios disfuncionales, la criminalidad, la violencia, la exposición a información no apta para su edad, las relaciones familiares disfuncionales, etc., que los exponen a mayores riesgos que en el pasado. Por otra, están enfrentando falta de oportunidades para desplegar su potencial y aprovechar sus capacidades en el mundo laboral, lo cual genera un sentido de exclusión. Y además, es precisamente a los 16 años cuando se empiezan a registrar los mayores niveles de deserción escolar de todo el sector educativo, implicando que un alto porcentaje de estos jóvenes se encuentra fuera de las aulas, en un entorno de incluso mayores riesgos y sin el soporte adecuado para aprovechar las oportunidades que se ofrecen.

Estas percepciones están respaldadas por las estadísticas existentes para los países de la región. Por ejemplo, como se mostrará más adelante, las mayores tasas de criminalidad y de exposición a la violencia se dan precisamente en estas edades. Las mayores tasas de desempleo —que pueden interpretarse como síntoma de falta de oportunidades laborales— se observan entre la población más joven; y es precisamente en los grados escolares que tradicionalmente cursan las personas entre 15 y 18 años —y

³ De hecho, como lo ha mostrado Spinks (2003), durante la adolescencia siguen observándose evoluciones importantes en el desarrollo neurológico del cerebro humano. El desarrollo de las capas frontales que determinan la capacidad para planear, la memoria, y la capacidad organizativa para el trabajo, e incluso los cambios de humor, se observan durante estas edades. Como lo muestran Duryea et al. (2007), durante la adolescencia la zona del cerebro que regula la toma de decisiones —el cerebelo— continúa en proceso de desarrollo.

⁴ Incluso, como se muestra en Banco Mundial (2007a; 2007b), puede argumentarse (y cuantificarse) que el costo económico de la exclusión de estos grupos poblacionales es significativo incluso si se calcula solamente el valor de los impuestos y actividad económica que generarían de insertarse en la sociedad realizando actividades productivas.

que denominaremos Educación Media Superior (EMS) para nuestros propósitos— que generalmente se registra la mayor deserción y reducción de la matrícula de los sistemas educativos de la región. De acuerdo a Duarte y Bos (2011), solamente 1 de cada 4 jóvenes en estas edades culmina este nivel de educación.

Según nuestros cálculos (presentados con mayor detalle a continuación), alrededor de 16 por ciento de los jóvenes entre 15 y 18 años —equivalentes a 9 millones de personas— a lo largo de la región, pertenecen al grupo de jóvenes que ni estudia ni trabaja (NiNi).

El objetivo de este documento es contribuir a la identificación de acciones de política pública para atender a este grupo poblacional. Para lograrlo, primero lo caracterizamos utilizando los datos de Encuestas de Hogares recientes disponibles para 18 países, proponemos un marco conceptual para identificar prioridades y orientaciones de política y hacemos un análisis de distintas opciones. Cabe destacar que el diseño de políticas públicas para atender adecuadamente a esta población es especialmente complejo ya que se encuentran fuera del sistema educativo y, por lo tanto, las posibilidades de atraerlos a instancias o acciones oficiales es menor.

El resto del documento se divide en cinco secciones. La primera presenta una caracterización socioeconómica de este grupo, y presenta un análisis de las características poblacionales que inciden en una mayor probabilidad de pertenencia a él. La segunda presenta evidencia sobre una serie de factores que incide en la magnitud y en el futuro de los jóvenes entre 15 y 18 años que ni estudian ni trabajan. La tercera discute un marco conceptual que permite abordar la identificación de políticas de atención, de una manera ordenada. La cuarta entra a una discusión detallada sobre distintas alternativas de intervención, mientras que la quinta presenta nuestras conclusiones.

1. Los NiNi: ¿cuántos son?, ¿cómo son?

Existe una amplia literatura sobre los riesgos que afronta actualmente la juventud de América Latina. Los rangos de edad que se utilizan para definir el término de “juventud” van desde los 12 hasta los 29 años⁵, pero para los propósitos de este documento nos centraremos en la edad de mayores a 15 años y menores a 19 años, por los motivos discutidos anteriormente. Adicionalmente, el estudio de los grupos de edad menores a 15 años implicaría la ampliación del espectro a temas relacionados con la niñez, mientras que el enfoque para los mayores de 18 involucra temas de mayor alcance, como las decisiones de participar en el mercado laboral a una edad en la que se espera que esto sea una alternativa deseable.

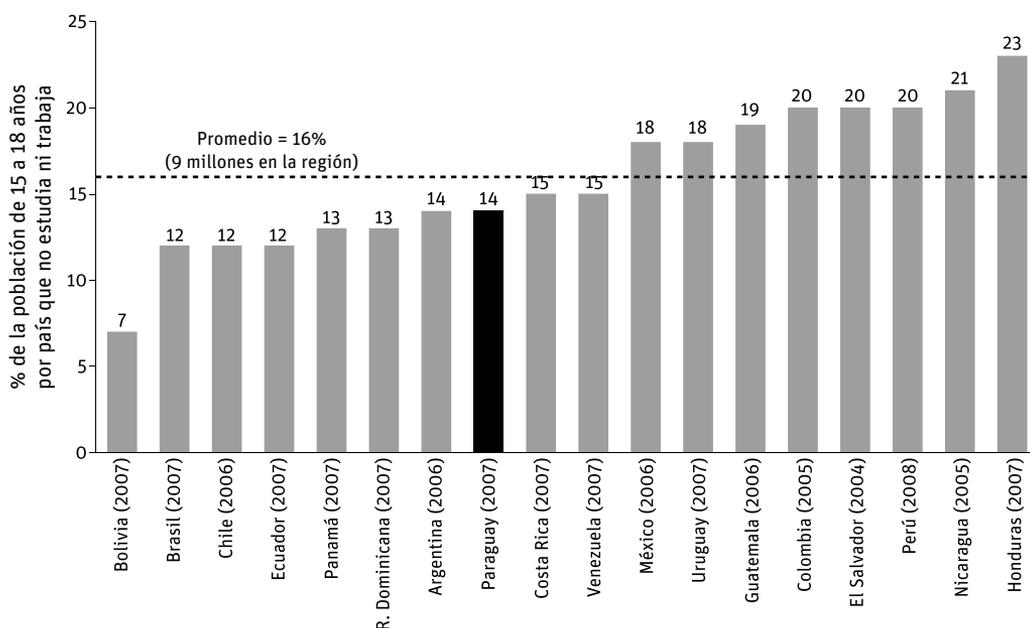
El Gráfico 1 presenta una estimación del porcentaje de NiNi entre 15 y 18 años en los 18 países latinoamericanos para los que contamos con información⁶. Los porcentajes

⁵ Véase, por ejemplo Cunningham, et al. (2008), Rodríguez (2010), Duryea et al. (2003), Hopenhayn (2008), entre otros, para la discusión de distintos enfoques.

⁶ Los porcentajes se obtienen de tabulaciones de la base de datos de Encuestas de Hogares de la CEPAL, para el año más reciente de que se disponga. Todas las encuestas se levantaron entre 2005 y 2008. En todos los casos, la clasificación se refiere al estado autodeclarado del participante en la encuesta respectiva. Los datos de población utilizados para obtener los valores absolutos provienen de la base de datos electrónica World Development Indicators para 2010.

van desde 7 por ciento de la población entre 15 y 18 años en Bolivia, a 23 por ciento en Honduras. El promedio ponderado para la región es de 16,5 por ciento de jóvenes, lo cual equivale a prácticamente 9 millones de personas en esta categoría. Ligeramente por debajo del promedio (con porcentajes de entre 12 y 16 por ciento) se encuentran Brasil, Chile, Ecuador, Panamá, República Dominicana, Argentina, Paraguay, Costa Rica y Venezuela. México, Uruguay, Guatemala, Colombia, El Salvador, Perú y Nicaragua presentan niveles por encima del promedio llegando entre 18 y 21 por ciento. Claramente tanto la magnitud como la importancia estratégica de este grupo poblacional, justifican su priorización⁷.

GRÁFICO 1. JÓVENES NINI EN PAÍSES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS, CIRCA 2007



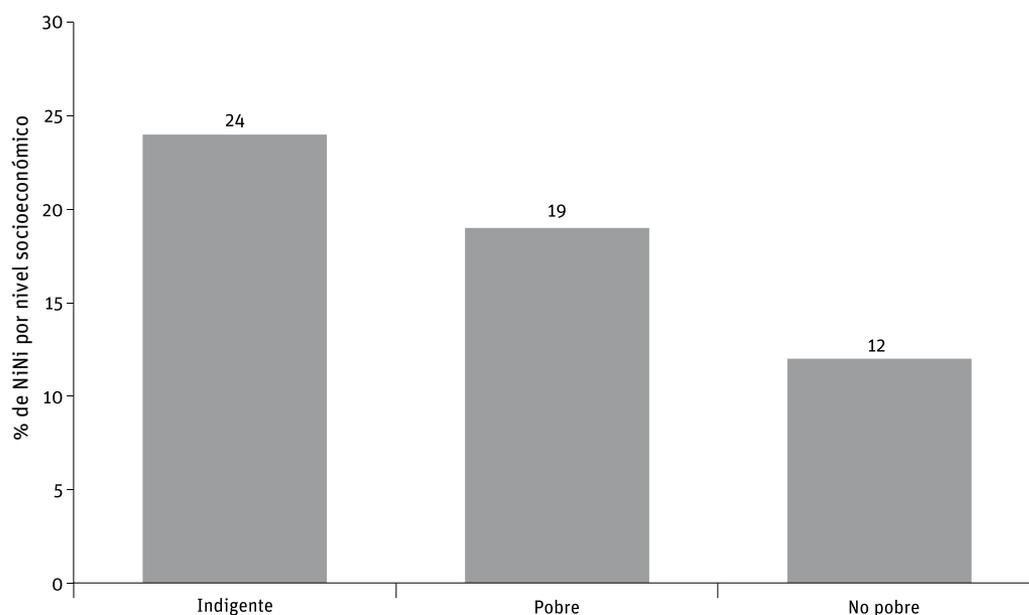
Fuente: Tabulaciones a partir de la información en Encuestas de Hogares procesadas por la CEPAL, 2010.

Como punto de referencia, calculamos también el porcentaje de población NiNi en el rango de 15 a 25 años. El resultado a nivel regional es que, en lugar de 16,5 por ciento, caerían en esta categoría 25 por ciento de los jóvenes en la edad de referencia, equivalentes a 16 millones de personas. El ordenamiento entre países presentado en el Gráfico 1 se mantiene con pocas variaciones cuando se utilizan estas edades.

⁷ Su importancia en términos absolutos va desde 1.2 millones de jóvenes NiNi en México, a 90.000 para el caso de Paraguay, pasando por niveles de 700.000 en El Salvador que, comparativamente, es un país con una población relativamente reducida.

Las bases de datos disponibles permiten caracterizar a la población NiNi de 15 a 18 años en algunas dimensiones. Por ejemplo, el Gráfico 2 muestra el porcentaje por nivel socioeconómico. Si se toma la definición de indigencia propuesta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el porcentaje de NiNi entre la población en situación de indigencia es de 24 por ciento, mientras que para la población en pobreza llega a 19 por ciento. Para la población no-pobre, el porcentaje es de 12 por ciento. Existe, por lo tanto, un patrón de incidencia de población NiNi de acuerdo al nivel de pobreza, aunque según esta evidencia el fenómeno es generalizado.

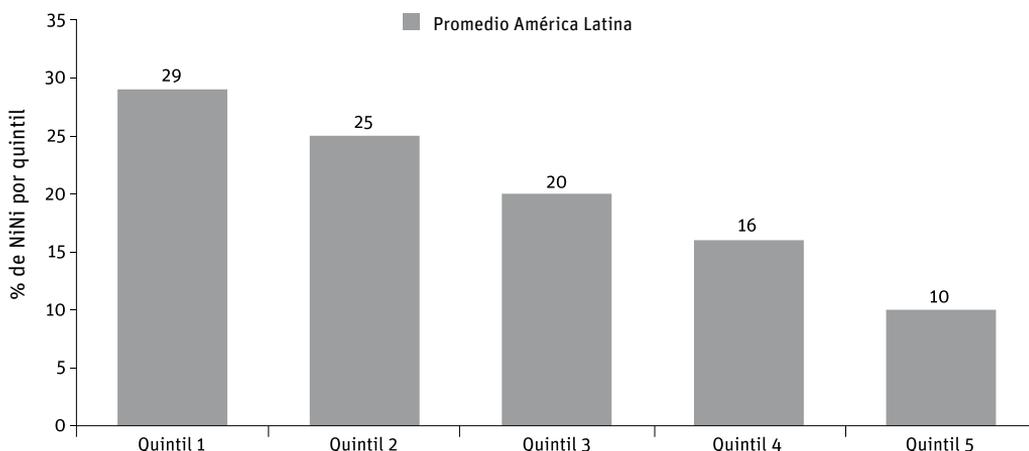
GRÁFICO 2. JÓVENES NINI POR NIVEL DE POBREZA EN AMÉRICA LATINA, CIRCA 2007



Fuente: Tabulaciones a partir de la información en Encuestas de Hogares procesadas por la CEPAL, 2010.

El mismo patrón se observa a lo largo de la distribución del ingreso. Como lo muestra el Gráfico 3, del 100 por ciento de NiNi para las edades en cuestión casi uno de cada 3 (29 por ciento) habita un hogar ubicado entre el 20 por ciento de menores ingresos de la población, uno de cada cuatro (25 por ciento) habita un hogar del quintil 2, y 20 y 16 por ciento habitan hogares en los quintiles 3 y 4, respectivamente. Solamente 10 por ciento del total de NiNi habita en un hogar cuyos ingresos lo ubiquen en el 20 por ciento más rico de la población.

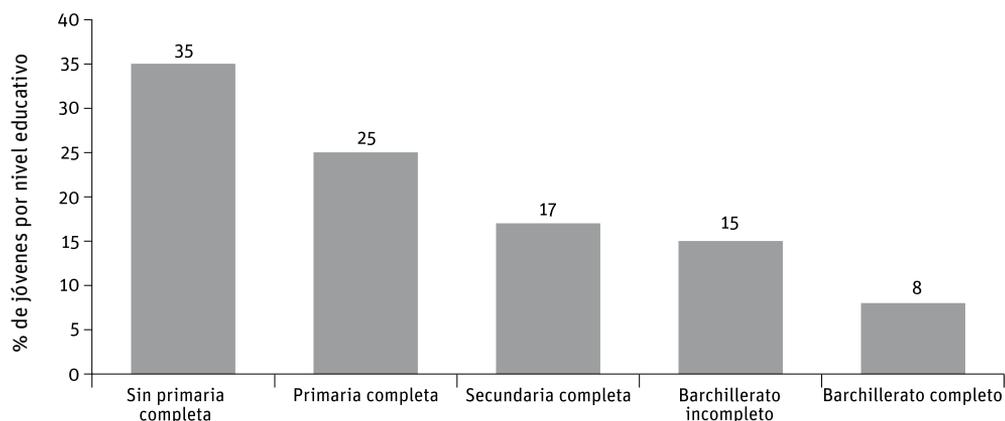
GRÁFICO 3. JÓVENES NiNi POR DECIL DE INGRESO EN AMÉRICA LATINA, CIRCA 2007



Fuente: Tabulaciones a partir de la información en Encuestas de Hogares procesadas por la CEPAL, 2010.

El Gráfico 4 muestra la correlación con el nivel educativo. Mientras que el porcentaje de NiNi sin primaria completa es de 35 por ciento, solamente 8 por ciento del total culminaron el bachillerato. Se observa una progresión gradual a medida que se reduce el nivel educativo. Un 15 por ciento cuenta con bachillerato incompleto, 17 por ciento logró solamente la secundaria completa (grados 7 a 9), y 25 por ciento registra primaria completa como último grado alcanzado. Estos datos reflejan que la probabilidad de ser NiNi aumenta si la deserción del sistema educativo se da a edades más tempranas.

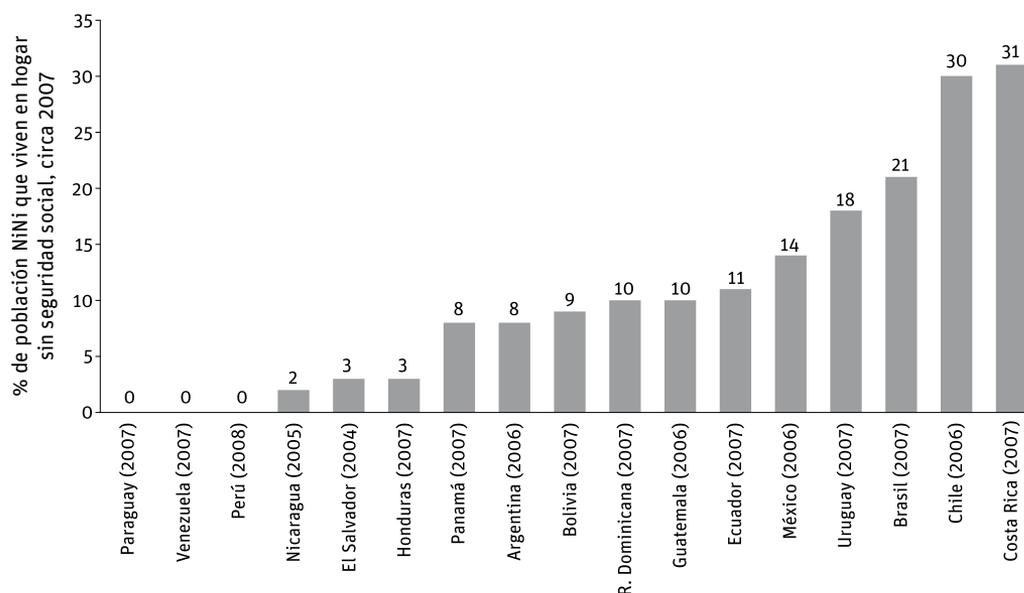
GRÁFICO 4. JÓVENES NiNi POR NIVEL EDUCATIVO EN AMÉRICA LATINA, CIRCA 2007



Fuente: Tabulaciones a partir de la información en Encuestas de Hogares procesadas por la CEPAL, 2010.

Otro dato interesante es la relación con el tipo de empleo del jefe de familia, ilustrado por la cobertura de seguridad social del sector formal. De acuerdo a nuestras tabulaciones (véase Gráfico 5), el porcentaje de NiNi que habita un hogar cuyo jefe está empleado en el mercado formal de trabajo es extremadamente reducido. En Paraguay, Perú, Venezuela, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Argentina, Panamá y Bolivia, el porcentaje es inferior a 10 por ciento. En Guatemala, República Dominicana, Ecuador y México es de menos de 15 por ciento, mientras que en Uruguay y Brasil representan el 18 y 21 por ciento. Solamente en Chile y Costa Rica se observan tasas mayores —alcanzando 30 y 31 por ciento— e incluso en estos casos, más de dos terceras partes de los jóvenes en estas circunstancias carecen de acceso a este tipo de protección.

GRÁFICO 5. JÓVENES NiNi EN HOGARES CUYO JEFE NO CUENTA CON ACCESO A SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: Tabulaciones a partir de la información en Encuestas de Hogares procesadas por la CEPAL, 2010.

Para el caso de México, realizamos una estimación Probit para identificar las características poblacionales que incrementan o reducen la probabilidad de pertenecer a este grupo poblacional. El Cuadro 1 presenta los resultados (para los coeficientes estadísticamente significativos), obtenidos mediante el procesamiento de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del año 2008. Según nuestros resultados, la probabilidad de pertenecer al grupo NiNi es mayor para los hombres, se reduce con la edad y con la educación del jefe del hogar (a mayor educación del jefe, menor probabilidad), es menor a medida que aumenta el número de integrantes del hogar, se reduce significativamente a medida que aumenta el ingreso y crece sustancialmente cuando el jefe del hogar es mujer. Este último resultado puede interpretarse como evidencia de que, a mayor vulnerabilidad en las condiciones del hogar, mayor riesgo de encontrarse en la condición de NiNi.

CUADRO 1. COEFICIENTE OBTENIDO DE LA ESTIMACIÓN DEL MODELO PROBIT, MÉXICO 2008. (SE PRESENTAN LOS COEFICIENTES QUE SON ESTADÍSTICAMENTE SIGNIFICATIVOS)

VARIABLE	MÉXICO 2008
Sexo (1= hombre)	21.9
Años de educación	-2.1
Educación del jefe	-0.6
Miembros activos hogar	-59.5
Ingreso per cápita	-2.3e (-6)
Hogar jefe mujer	3.4

Fuente: Cálculos propios a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de México, 2008.

Tanto estos resultados como los presentados en los Gráficos 2 a 5 están en línea con los reportados en la literatura sobre jóvenes en riesgo, que se enfocan en rangos de edad más amplios y que no se restringen (como en nuestro caso) a los jóvenes que ni estudian ni trabajan. Por ejemplo, de acuerdo a Cunningham y Bagby (2010), que utilizan Encuestas de Juventud como fuente de información, la probabilidad de que un joven en Chile y México se encuentre en una situación de “riesgo” aumenta considerablemente a medida que el nivel socioeconómico de la familia es menor, es mayor entre los jóvenes que no asisten a la escuela, se incrementa significativamente cuando la relación con los padres dentro del hogar es mala, es mayor a menor edad y es considerablemente mayor cuando no se cuenta con una relación directa con instituciones oficiales (como la escuela)⁸.

Alguna evidencia reciente para el caso de Brasil apunta en el mismo sentido. Los análisis de Dell’ Aglio et al. (2007) y Banco Mundial (2007a; 2007b) argumentan que los patrones de riesgo para los jóvenes entre 15 y 24 años en este país se incrementan considerablemente a mayor nivel de pobreza familiar, tienen una relación estrecha con las características raciales (con probabilidades mayores de riesgo entre los no-blancos) y que existe también una correlación importante con el grado de marginación y pobreza en el entorno.

En un estudio amplio sobre los riesgos de la juventud en la región, Cunningham et al. (2008) clasifican a la población en cuatro grupos de acuerdo a los riesgos que enfren-

⁸ El resultado de que la probabilidad de ser NiNi aumenta significativamente en México cuando el jefe del hogar es mujer puede estar relacionado con el resultado del mencionado estudio en cuanto a que las relaciones familiares son un factor importante de riesgo. El estudio también argumenta que el riesgo disminuye a mayor grado de espiritualidad por parte de los jóvenes. A diferencia de las otras variables mencionadas no contamos con información para verificar patrones generales para este tipo de indicadores. En un trabajo relacionado, Cunningham y Bagby (2007) argumentan que alrededor de 20 por ciento de los jóvenes chilenos y 40 por ciento de los mexicanos están expuestos a situaciones de riesgo y que dichas situaciones se relacionan especialmente con la pobreza y con la residencia en zonas rurales.

tan: Tipo O, que no está sujeta a ningún riesgo en particular; Tipo I, que se encuentra en situación de riesgo potencial; Tipo II, que está expuesta a riesgos sin necesariamente haber incurrido todavía en algún comportamiento negativo y Tipo III, que son jóvenes que han estado expuestos a riesgos y que ya han sufrido consecuencias importantes derivados de ellos. De acuerdo a esta caracterización, los NiNi estarían en el grupo de jóvenes con riesgos tipo II y III. El estudio mencionado identifica a la pobreza, a la menor escolaridad, a la edad, el pertenecer a un grupo indígena y el ubicarse en una zona rural como las características más correlacionadas con la probabilidad de encontrarse en estos grupos de riesgo.

Adicionalmente, en su estudio sobre la población joven en los países del Caribe, Cunningham y Correia (2003) identifican a la pobreza, la falta de educación, las relaciones familiares y el género como los principales elementos de riesgo en la región. De manera similar, Hopenhayn (2008) identifica principalmente a la pobreza, la falta de oportunidades laborales, y a la inequidad social, como principales fuentes de riesgos para los jóvenes en América Latina.

La magnitud del grupo poblacional de NiNi documentada en esta sección, y la multiplicidad de riesgos asociados a su condición, incluyendo la deserción escolar, la escolaridad de los padres, las condiciones de pobreza, y características del hogar como contar con jefe mujer, hacen evidente que, para poder abordar el tema de su atención de manera ordenada, es necesario contar con algún marco conceptual de orientación que permita identificar las alternativas de política pública para hacerle frente. La siguientes secciones ofrecen una aproximación al respecto.

2. Riesgos, vulnerabilidades y falta de oportunidades

La literatura sobre grupos de jóvenes en riesgo ha identificado tres grandes tipos de factores asociados a esta condición: individuales, familiares-comunitarios y generales⁹. A continuación presentamos alguna evidencia sobre la importancia de cada uno de ellos.

Factores individuales

El primero es el conjunto de factores personales que determinan las conductas de cada individuo. Incluyen desde características biológicas como el género, la raza o la etnicidad hasta las capacidades cognitivas, de personalidad, psicológicas y de comportamiento. Estas últimas se determinan primordialmente en las edades más tempranas. La carencia de habilidades mentales, la discapacidad, la agresividad y los patrones de conducta disfuncional generalmente aumentan la probabilidad de incurrir en riesgos, mientras que la promoción de la espiritualidad, la interacción social, la autoestima, la confianza y la valoración por el trabajo tienden a reducirlos.

⁹ Véase por ejemplo Cunningham et al. (2008).

El Cuadro 2 presenta algunos indicadores generales que pueden dar idea de la magnitud de este factor entre la población entre 15 y 18 años¹⁰. El primero de ellos es la tasa de embarazo precoz por cada 100.000 habitantes. El promedio para la región es de 75,5 y se observan países como Guatemala, Honduras, El Salvador, República Dominicana y, sobre todo Nicaragua, con tasas superiores a 100. En el extremo opuesto se encuentran Uruguay, Brasil y Chile con menos de 50. Como punto de referencia, la tasa de embarazo precoz en países europeos ronda niveles cercanos a 50.

La segunda y tercera columna del cuadro incluyen información sobre el porcentaje de jóvenes que declaran consumir marihuana. Los porcentajes van de 5,4 por ciento en Bolivia, a 10,3 en Argentina y 18,8 por ciento en Chile. Para el caso de México, contamos con acceso a la “1ª Encuesta Nacional de Exclusión, Intolerancia y Violencia en Escuelas Públicas de Educación Media Superior” (ENEIV) la cual registra tasas de consumo de 12,2 por ciento¹¹. Además de que las tasas para Argentina, Chile y México son en sí mismas elevadas (considerando el considerable nivel de subestimación al que normalmente están sujetos este tipo de datos), destaca que los niveles son muy superiores a los observados para la población abierta (incluidos en la siguiente columna). En el caso de Chile, por ejemplo, las tasas de consumo son 2,7 veces mayores entre los jóvenes que en el resto de la población.

La siguiente columna incorpora el porcentaje de jóvenes entre 17 y 18 años que consume bebidas alcohólicas regularmente. El dato es relevante ya que en todos los países para los que existe información, esta práctica es ilegal en dichas edades. El promedio para los siete países incluidos es de 55,5 por ciento, registrándose los niveles máximos en Uruguay (74,5 por ciento), Argentina (67,9 por ciento), Chile (65,5 por ciento) y Brasil (63,1). Los resultados de la ENEIV para México registran una tasa de 53 por ciento, aunque en este caso la muestra se enfoca únicamente a los jóvenes dentro del sistema educativo.

Las últimas dos columnas del cuadro muestran las tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes en seis países, tanto para la población joven como para la población abierta. Destaca el hecho de que las tasas son 3,2 veces mayores entre los jóvenes, con niveles promedio de 110 homicidios. Entre la población abierta, el promedio es de 33,8. Destacan Colombia, Jamaica y El Salvador con niveles elevados de tasas de homicidio en la población joven (212,5; 188 y 133 por cada 100.000 habitantes, respectivamente)¹².

¹⁰ Aunque la información no se refiere específicamente a los integrantes del grupo NiNi, es ilustrativa de la circunstancia en la que vive una parte significativa de este grupo de edad. Como puede observarse, el cuadro utiliza información de diversas fuentes. En algunos casos, como las tasas de embarazo precoz, los datos más recientes que identificamos, son para el año 2000, mientras que para los demás indicadores sí tuvimos acceso a información más reciente.

¹¹ La encuesta fue aplicada por el Instituto Nacional de Salud Pública, por encargo de la Secretaría de Educación, a jóvenes que se encuentran cursando la educación media en el país. El levantamiento incluye una muestra de 13.104 estudiantes de escuelas públicas entre 15 y 19 años de edad, representativa del universo a nivel nacional. Ofrece evidencia sobre relaciones familiares y sociales, actitudes hacia la diversidad, estado de ánimo y autoestima, relaciones de noviazgo, riesgos, seguridad, actitudes de género, sexualidad y entorno social, entre otros elementos.

¹² En otro estudio, Behrman et al. (2002) estiman el patrón demográfico de una serie de variables, incluyendo la tasa de criminalidad, y encuentran que existe una relación estadísticamente significativa entre el crecimiento del grupo de jóvenes y el aumento de dichas tasas. Las estimaciones corresponden a datos en los que están representados prácticamente todos los países del mundo.

CUADRO 2. INDICADORES DE FACTORES INDIVIDUALES

PAÍS	% EMBARAZO DE 15 Y 18 AÑOS POR 100.000 HAB***	% DE JÓVENES QUE CONSUME MARIHUANA*	% POBLACIÓN TOTAL QUE CONSUME MARIHUANA*	% DE JÓVENES 17-18 AÑOS QUE CONSUME BEBIDAS ALCOHÓLICAS*	TASAS DE HOMICIDIOS ENTRE JÓVENES*	TASAS DE HOMICIDIOS POBLACIÓN ABIERTA**
Argentina	50	10,3	6,9	67,9		
Bolivia		5,4	3,2	34,0		
Brasil	49			63,1	81,2	16,7
Chile	48	18,8	7,0	65,5	6,7	3
Colombia	50				212,5	61,6
República Dominicana	117				35,3	10,2
Costa Rica	68					
Cuba	67					
Ecuador	72					
El Salvador	107			26,0	133,1	55,6
Guatemala	108					
Honduras	116					
Jamaica	74				188	55,7
México	53					
Nicaragua	120					
Panamá	90					
Paraguay	96			57,5		
Perú	61					
Uruguay	48			74,5		

*Estadísticas de la CEPAL obtenidas en: [http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadísticas para datos alrededor de 2006](http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadísticas+para+datos+alrededor+de+2006).

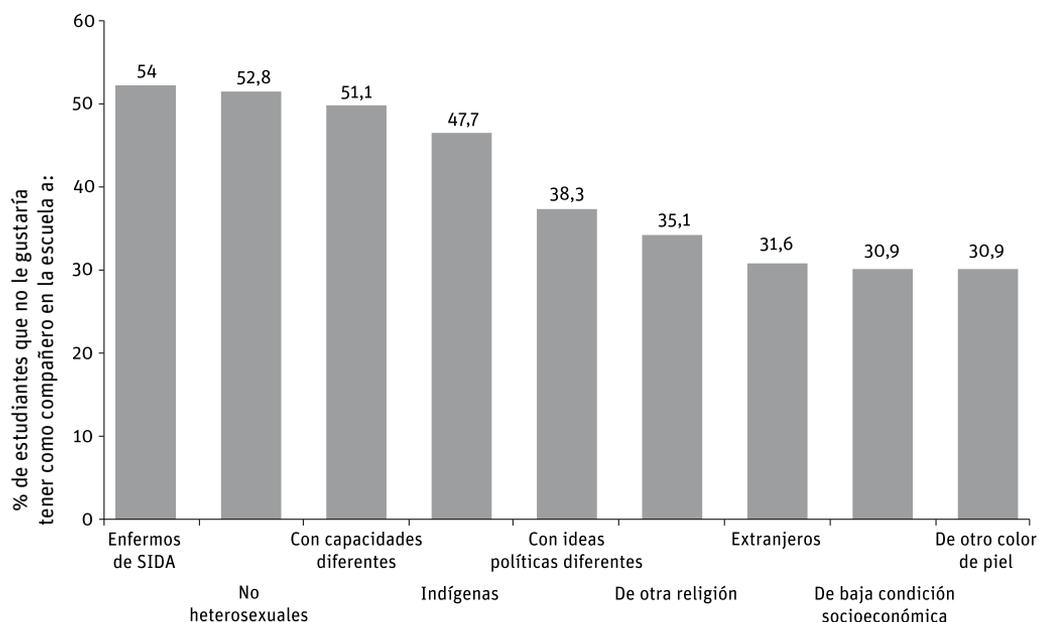
** Homicidios por cada 100.000 habitantes obtenidos de la Organización Mundial de la Salud, circa, 2006.

***Organización Mundial de la Salud con datos de 2000.

La ENEIV de México permite además indagar sobre una faceta para la que existe relativamente poca información y tiene que ver con el estado de ánimo y las actitudes de la población entre 15 y 18 años. Un resultado que destaca de la encuesta es el bajo nivel de tolerancia de los jóvenes mexicanos hacia la diversidad. El Gráfico 6 muestra el porcentaje de estudiantes que declara que no le gustaría tener como compañero en la

escuela a personas con determinadas características. De acuerdo a los resultados, más de la mitad de los estudiantes declaró no desear tener como compañero(a) a personas enfermas de VIH-SIDA, personas con preferencias no heterosexuales o personas con capacidades diferentes. Ligeramente menos de la mitad —el 47,7 por ciento— manifestó no desear tener como compañero(a) a un indígena.

GRÁFICO 6. NIVELES DE INTOLERANCIA ENTRE JÓVENES MEXICANOS DE BACHILLERATOS PÚBLICOS



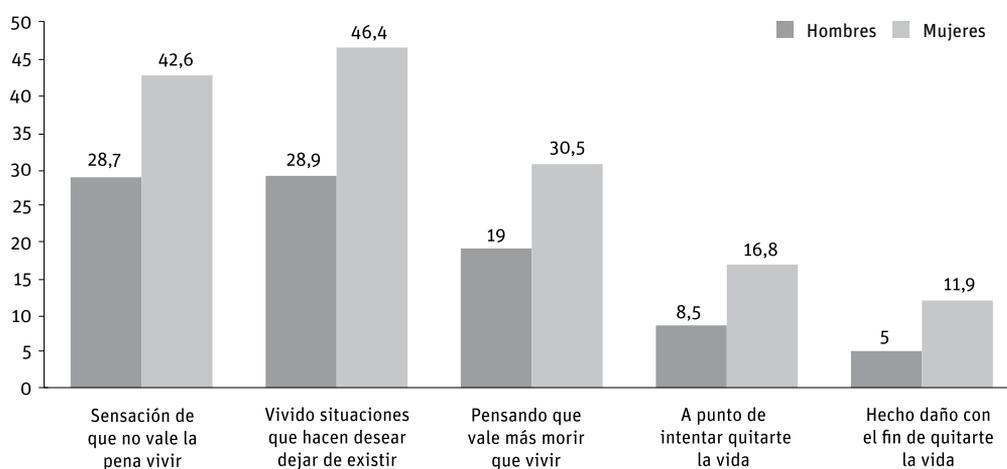
Fuente: SEMS. Primera encuesta nacional sobre exclusión, intolerancia y violencia en las escuelas públicas de EMS.

Otro dato interesante, es que a primera impresión los jóvenes no están de acuerdo con los actos de violencia pero ejercen conductas marcadamente violentas en la realidad. A pregunta expresa, solo 16.3 por ciento declara que “la violencia forma parte de la naturaleza humana”, 13 por ciento manifiesta que “los hombres les pegan a las mujeres por instinto”, 11 por ciento opina que “cuando a una mujer la agrede su marido es por su culpa” y 10 por ciento cree que “es correcto golpear a alguien porque te ofendió”. Sin embargo, 40 por ciento reporta haber agredido de alguna manera a sus compañeros de clase y alrededor de un 40 por ciento menciona que ha sido agredido por sus pares.

Pero probablemente lo más preocupante es la información sobre el estado de ánimo de la población de entre 15 y 19 años de los bachilleratos públicos. El Gráfico 7 muestra la respuesta a una serie de preguntas sobre niveles de estrés y depresión entre la población estudiantil. Un primer resultado sobresaliente es que, para el caso de todas las

preguntas, los porcentajes de respuesta positiva son mucho más altos para las mujeres que para los hombres. Por ejemplo, ante la pregunta de si han sentido que “no vale la pena vivir”, 28,7 por ciento de los hombres y 42,6 por ciento de las mujeres contestan afirmativamente; 28,9 y 46,4 por ciento de hombres y mujeres, respectivamente, han vivido situaciones que “hacen desear dejar de existir”, 19 y 30,5 por ciento, respectivamente, ha pensado que “vale más morir que vivir” y 8,5 por ciento de los hombres y 16,8 por ciento de las mujeres han estado a punto de intentar quitarse la vida. Más aun, 11 por ciento —es decir, una de cada diez— de mujeres manifiestan haberse hecho daño con el fin de quitarse la vida.

GRÁFICO 7. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE HA SENTIDO, PENSADO O HECHO LO SIGUIENTE:



Fuente: SEMS. Primera encuesta nacional sobre exclusión, intolerancia y violencia en las escuelas públicas de EMS.

Es importante enfatizar que estos últimos resultados corresponden a los jóvenes que todavía se mantienen en el sistema educativo y no a los NiNi. Una hipótesis plausible es que los mismos indicadores serían aun más extremos para los NiNi y que son algunos de estos problemas, y sobre todo su falta de atención, los que probablemente los llevaron a desertar de la escuela. La información en el Cuadro 2 y de los Gráficos 6 y 7 sugieren que los jóvenes en la actualidad están expuestos a riesgos individuales considerables, que afectan su conducta y sus posibilidades de desarrollo.

Factores familiares-comunitarios

Estos factores se refieren a las interacciones personales con otros miembros de la familia —residente o no en el hogar— y con el entorno físico inmediato. La familia puede jugar un papel central en proteger a los individuos contra riesgos externos pero también puede ser generadora de ellos cuando existen prácticas de violencia, abuso, discriminación o exclusión. La pobreza es un factor que se gesta en el seno del hogar y que expone

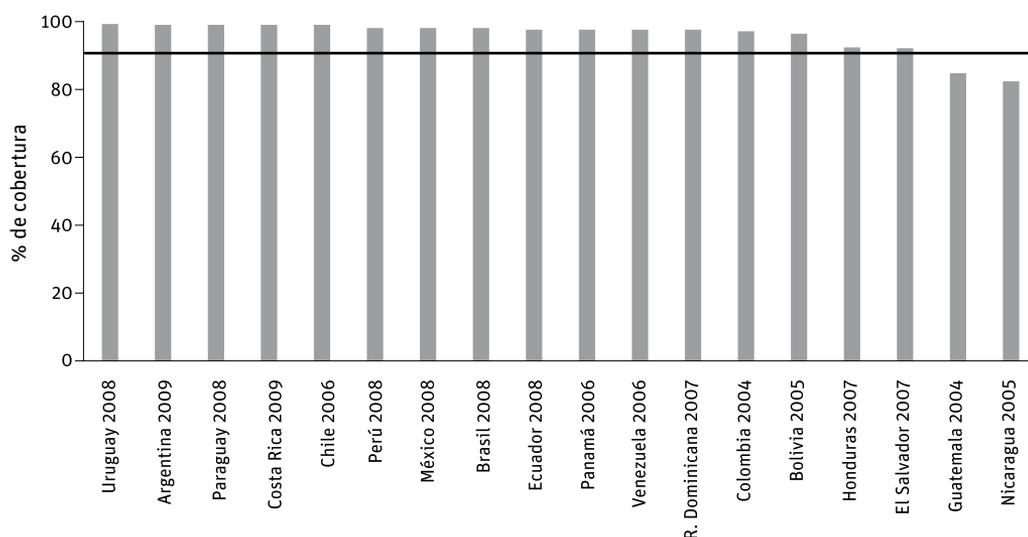
a sus miembros a diferentes riesgos. Por otra parte, los factores comunitarios tienen que ver con la calidad de los servicios de educación, salud, protección, infraestructura y seguridad que determinan el contexto en el que se desenvuelven las personas. La precariedad o carencia de ellos es un factor de riesgos en sí mismo y además puede ser detonante de la exposición a otras vulnerabilidades. Por ejemplo, el no contar con oferta de educación media superior a nivel local puede generar la necesidad de traslados o de desprendimiento del hogar para poder acceder a un centro educativo o puede ser causal de deserción, exponiendo a los jóvenes a menores oportunidades.

Sin duda, el elemento más importante en este conjunto de factores es precisamente la asistencia a la escuela. Al ser una edad en la que todavía no se considera legal el realizar trabajo remunerado en el mercado laboral y en la que el desarrollo personal, psicológico y físico se encuentra en fase crítica, la etapa de los 15 a los 18 años es una en la que el acceso a un entorno de protección y desarrollo de capacidades puede reducir considerablemente la propensión a riesgos.

La característica distintiva de América Latina a este respecto es que se han logrado grandes avances en cobertura de nivel básico. Ahora los grandes retos se enfocan en la calidad de la educación.

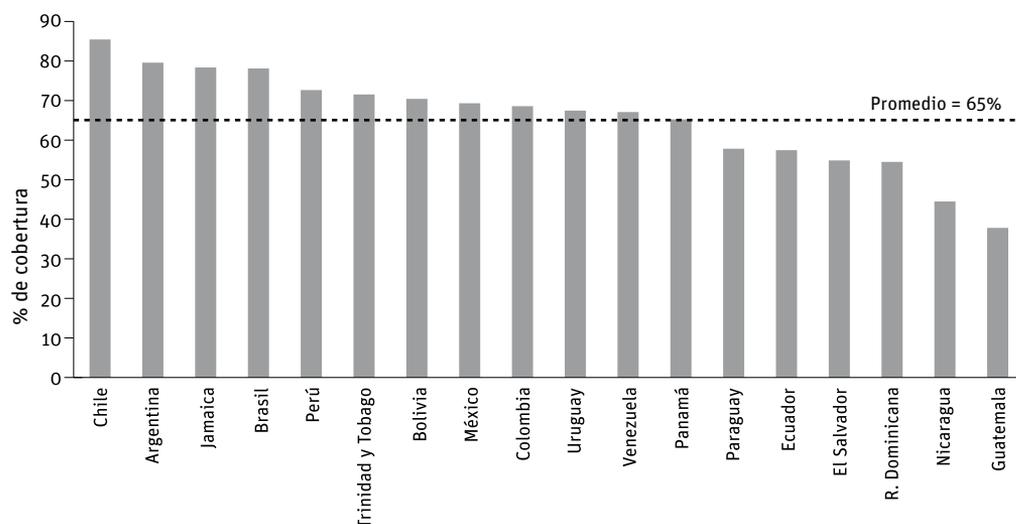
El Gráfico 8 presenta las tasas de cobertura en primaria por país. Como puede observarse, en todos los casos, a excepción de Guatemala y Nicaragua, los países registran tasas superiores a 92 por ciento y para 14 de los 18 países considerados, la tasa es igual o superior a 95 por ciento. En el paso de la educación primaria al primer ciclo de secundaria se observa una caída importante. A nivel agregado, la cobertura cae a 65 por ciento —es decir, 1 de cada 3 jóvenes entre 12 y 15 años deserta— y como se muestra en el gráfico 9, existen 7 países con tasas inferiores al promedio (Panamá, Paraguay, Ecuador, El Salvador, República Dominicana, Guatemala y Nicaragua).

GRÁFICO 8. TASA NETA DE ASISTENCIA ESCOLAR POR PAÍS EN EDUCACIÓN PRIMARIA



Fuente: PNUD 2010.

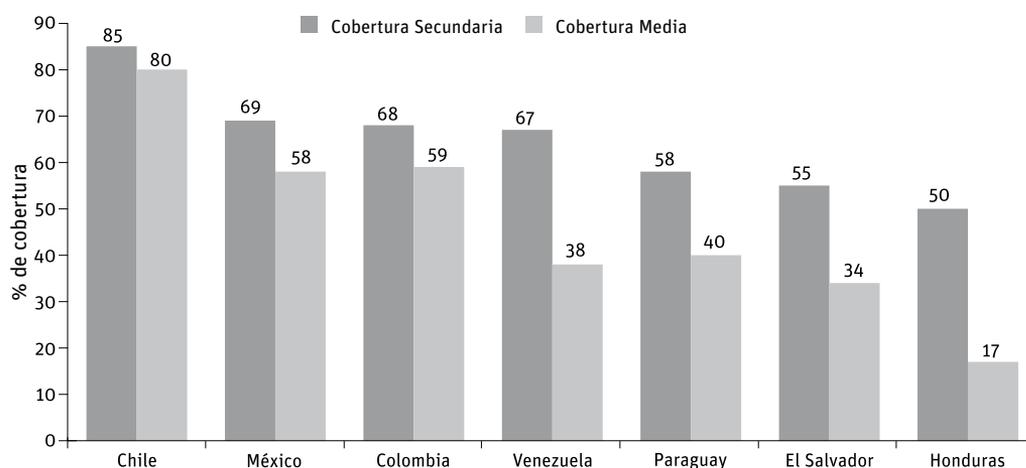
GRÁFICO 9. TASA DE COBERTURA EDUCATIVA EN EL NIVEL DE SECUNDARIA DE PRIMER CICLO



Fuente: UNESCO, 2010.

Sin embargo, la mayor pérdida de matrícula de todo el sistema educativo se da precisamente a las edades de 15 a 18 años, que corresponden a la educación media superior (Gráfico 10). En promedio, la cobertura cae a 33 por ciento, es decir, dos de cada tres jóvenes salen del sistema educativo en este nivel. Las caídas más importantes de observan en Venezuela (de 67 a 38 por ciento), Paraguay (de 58 a 40 por ciento), El Salvador (55 a 34 por ciento) y Honduras (de 50 a 17 por ciento).

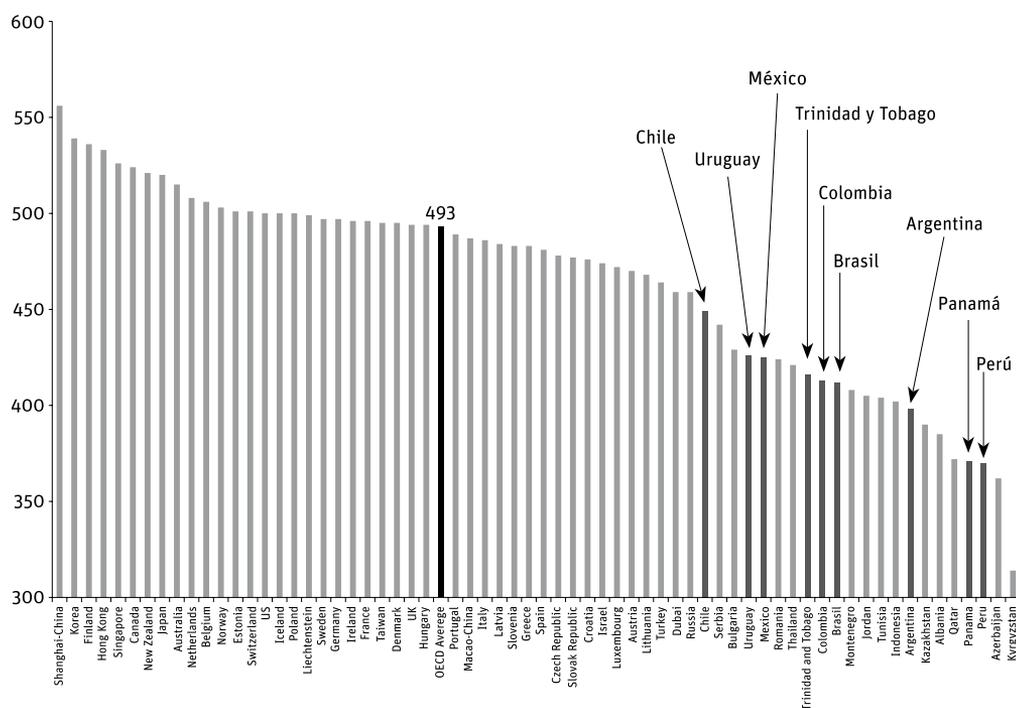
GRÁFICO 10. TASA DE COBERTURA DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR (15 A 18 AÑOS)



Fuente: Cálculos propios a partir de encuestas de hogares y datos poblacionales del Banco Mundial (World Development Indicators, 2010).

Una de las hipótesis es que la deserción está ligada a la reducida calidad y pertinencia del sistema educativo. Al llegar a edades en donde se cuenta con mayor autonomía de decisión en comparación con la niñez, la calidad puede ser un factor de expulsión para quien no identifica valor agregado del sistema educativo. El Gráfico 11 muestra los resultados de la prueba internacional PISA, aplicada a alrededor de 60 países del mundo en el año 2009¹³. La Prueba mide el grado de desarrollo de las competencias con que cuentan los jóvenes de 15 años en matemáticas, comunicación y comprensión lectora y ciencias, y se interpreta como una medida del nivel de calidad en los sistemas educativos.

GRÁFICO 11. RESULTADOS DE LA PRUEBA PISA 2009 EN MATEMÁTICAS



Fuente: OECD, 2010.

El escenario que ofrece PISA en materia de calidad educativa es preocupante. El promedio en matemáticas para los 9 países de la región que participaron en el ejercicio es 20% inferior al promedio general, ubicándolos entre los lugares 47 (Chile) y 64 (Perú) de un total de 66¹⁴. Pero el dato más destacado es la distancia existente con respecto a

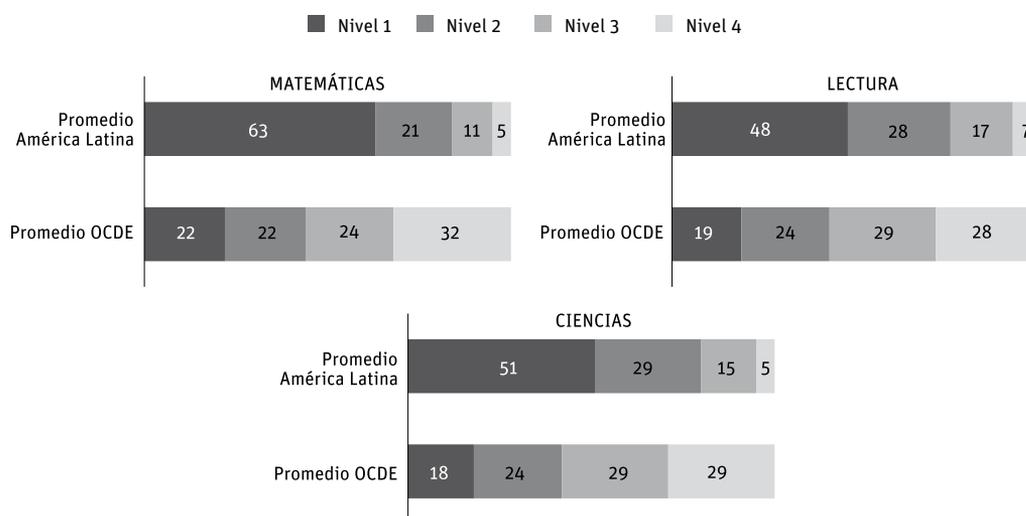
¹³ PISA se refiere al *Programme for International Student Assessment*, aplicada cada 3 años por la OCDE.

¹⁴ Los países con el menor rendimiento son Perú y Panamá (lugares 64 y 63), seguidos por Argentina (59), Brasil (54), Colombia (53), Trinidad y Tobago (52), Uruguay (49), México (48) y Chile (45).

países como Corea y Taiwán, que hace solamente 30 años se encontraban aún lejos del país promedio de LAC en términos de nivel educativo, pero que ahora muestran resultados significativamente mejores. Si el país promedio de LAC mejorara en 34 puntos sus resultados en matemáticas cada 6 años —que es el aumento observado en México, el país con la mayor mejoría registrada entre 2003 y 2009— le tomaría 24 años alcanzar el nivel que Corea presentó en el 2009¹⁵.

La prueba además permite clasificar a cada alumno en 4 niveles de acuerdo al desarrollo de sus competencias y habilidades: nivel 1, que corresponde a aquellos que no cuentan con capacidades para desarrollar actividades propias de la sociedad del conocimiento ni para acceder a estudios superiores; nivel 2, con competencias mínimas para participar efectiva y productivamente en la sociedad; nivel 3, con capacidad para realizar actividades cognitivas complejas, aunque no con un nivel óptimo y nivel 4, en el que se clasifican aquellos que desarrollan actividades de alta complejidad cognitiva, científica o de otra naturaleza. El Gráfico 12 compara el porcentaje de alumnos en cada nivel para el promedio de los 9 países latinoamericanos participantes y el país promedio de la OCDE. Mientras que en América Latina, prácticamente la mitad de la población se encuentra en el nivel 1 en las 3 disciplinas analizadas, en la OCDE los porcentajes son inferiores a 22 por ciento en todos los casos. En el extremo opuesto, mientras que en los países de la OCDE el porcentaje en nivel 4 es mayor a 28 por ciento —alcanzando incluso niveles de 32 por ciento en matemáticas— en América Latina no llegan a más de 7 por ciento.

GRÁFICO 12. PORCENTAJE DE ALUMNOS EN CADA NIVEL DE LOGRO DE ACUERDO A LA PRUEBA PISA 2009



¹⁵ Otro punto de referencia importante es la prueba TIMSS de matemáticas para el año 2007, que muestra que Colombia y El Salvador, que son los dos países participantes en la región, se encuentran por debajo de la mayoría de los 48 países que aplicaron la prueba, llegando a los lugares 40 y 45, respectivamente.

Esto refleja que el sistema educativo, incluso para los que permanecen en él, cuenta con enormes limitaciones para dotar a los jóvenes de la región con una base mínima para funcionar adecuadamente en la sociedad del conocimiento. Probablemente después de observar estas cifras —que reflejan en buena medida la obsolescencia de la mayoría de los sistemas educativos de la región— sorprende menos el hecho de que existan los niveles de deserción reportados anteriormente.

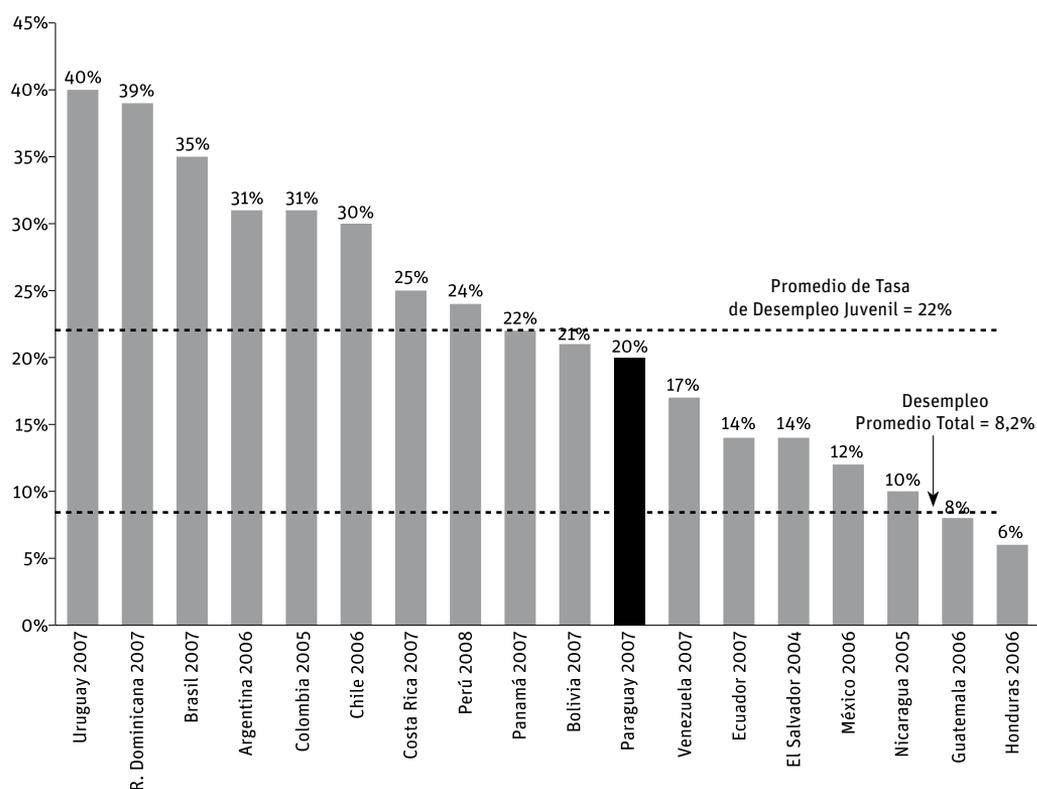
En suma, existe evidencia de que los factores familiares-comunitarios y, específicamente su expresión en términos de las oportunidades y de la calidad educativa, limitan las posibilidades de desarrollo de los jóvenes de 15 a 18 años. La educación normalmente ha sido considerada como el vehículo de movilidad social por excelencia pero los rezagos que presenta en la actualidad —particularmente la educación media superior— parecería haberse convertido en un “cuello de botella” para el progreso y en una fuente de crecimiento del grupo NiNi.

Factores generales (macro)

El tercer grupo de factores se refiere al contexto y las instituciones que afectan de alguna manera a los individuos, pero que a diferencia de la familia y la comunidad inmediata, se caracterizan por no tener un contacto directo. Incluyen factores que además, generalmente, no pueden ser afectados o modificados por el esfuerzo individual y se toman como externos y como elementos dados. Entre ellos se encuentran las condiciones macroeconómicas, la desigualdad, las leyes, los patrones culturales, etc.

Existen, por ejemplo, un buen número de estudios recientes que documentan los efectos de crisis económicas sobre las tasas de deserción escolar. Algunos ejemplos son Patel (2009), Singh et al. (2009), Mendoza (2009), Ramesh (2009), Mehrotra (2009), Keane (2009), Friedman y Levinsohn (2002) y Shang y Wu (2003). Cuando la deserción se combina con falta de oportunidades en el mercado laboral, es mayor la probabilidad de que surjan y crezcan los grupos NiNi, que aunque pueden aparecer en principio por motivos coyunturales, pueden irse acumulando a lo largo del tiempo y permanecer ante la falta de mecanismos para reinsertar a los jóvenes en el sistema educativo.

El Gráfico 13 muestra alguna evidencia al respecto. Como es bien sabido, las tasas de desempleo entre la población de menor edad generalmente son superiores a las de otros grupos poblacionales. Lo que destaca en los datos más recientes presentados en el gráfico son los elevados niveles. Mientras que para la población económicamente activa (PEA) de la región las tasas de desempleo abierto en el 2009 eran de 8,2 por ciento, para el grupo entre 18 y 25 años alcanzó un 22 por ciento. En países como Uruguay, República Dominicana, Brasil, Argentina, Colombia y Chile alcanzan niveles mayores al 30 por ciento. Solamente en Honduras y Guatemala se registran tasas similares a las de la PEA de la región.

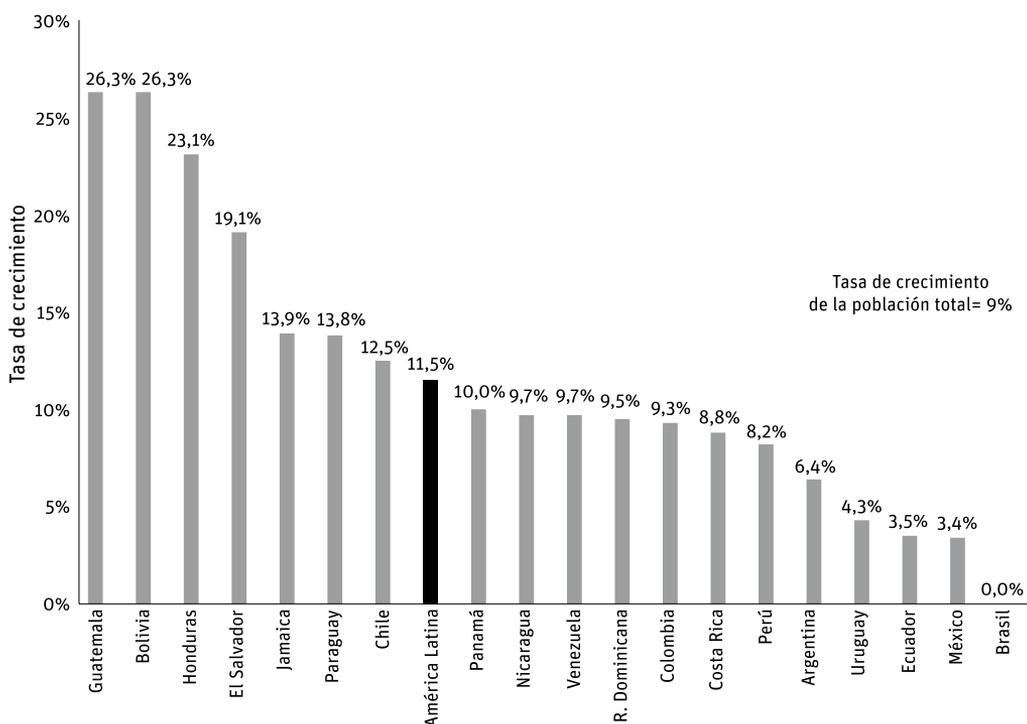
GRÁFICO 13. TASA DE DESEMPLEO JUVENIL EN AMÉRICA LATINA

Fuente: CEPAL, 2010.

El fenómeno de elevado desempleo, conjuntado con la elevada deserción escolar que inicia a los 15 años y con efectos coyunturales de inestabilidad económica han sido sin duda importantes fuentes de “combustible” para el crecimiento del grupo de los NiNi en la región.

Un elemento adicional a nivel macro que abona al elevado número de NiNi es que, como se comentó en la introducción, América Latina está pasando por una transición demográfica en la que el grupo poblacional de mayor crecimiento es precisamente el de 15 a 18 años. El gráfico 14 presenta las tasas de crecimiento de este sector. Como puede observarse, mientras que la tasa de crecimiento promedio del grupo es de 11,5 por ciento por década, la tasa de crecimiento general de la población apenas alcanza el 9 por ciento. En países como Guatemala, Bolivia, Honduras y el Salvador las tasas superan el 19 por ciento, lo cual agrega presión tanto al sistema educativo como a los mercados laborales.

GRÁFICO 14. TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL DEL GRUPO DE 15 A 18 AÑOS POR PAÍS



Fuente: CEPAL, 2010.

En suma, en esta sección hemos mostrado evidencia sobre los distintos factores que pueden incidir en la generación y ampliación del grupo de los NiNi en América Latina y los cuales pueden explicar, al menos en alguna medida, su magnitud hacia finales de la primera década del siglo XXI. Existen factores individuales entre los cuales se encuentra la exposición a las adicciones, la inseguridad, el embarazo precoz e incluso problemas agudos de depresión, intolerancia y violencia. Por otra parte, entre los factores familiares y de comunidad destaca preponderantemente la deserción escolar que se da justo en el momento en el que el encontrarse en un entorno que promueva el desarrollo mental, físico y emocional puede ser más crítico. Esto se combina con factores generales como la falta de oportunidades en el mercado laboral, el elevado crecimiento demográfico del grupo entre 15 y 18 años y la inestabilidad económica que implican que las alternativas para los jóvenes que dejen la escuela se ensanchan considerablemente, dejando pocas opciones para un desarrollo sano y productivo. Estos factores van dejando una secuela de jóvenes con pocas alternativas y bajas expectativas de pertenencia e inserción en la sociedad.

3. Aproximaciones para una discusión de alternativas de política

¿Cómo abordar el creciente riesgo social que implica el grupo de NiNi? Una opción para ordenar la discusión es pensar en la combinación del ciclo de evolución personal y el de intervenciones de política pública como dos procesos acumulativos. Del lado del individuo, el proceso acumulativo es el ciclo de vida desde la etapa prenatal, la infancia, la juventud, la adultez y que culmina en la vejez. En cada una de estas etapas, las necesidades y las oportunidades de desarrollo se van modificando y, con esto, también va cambiando la relevancia de distintos tipos de intervenciones o apoyos. El hecho de que el proceso sea acumulativo implica que carencias o deficiencias en una etapa tienen consecuencias para las posteriores. Por ejemplo, una nutrición deficiente en la etapa prenatal o en los primeros meses de vida puede causar daños neurológicos o psicomotores que serán irreversibles y que, entre otros efectos, pueden dificultar los aprendizajes futuros o incluso la productividad laboral. De igual manera, una educación deficiente durante la niñez generalmente reduce las probabilidades de continuar en el sistema educativo durante la juventud o puede inhibir el desarrollo de habilidades y capacidades que son necesarias en el mundo laboral. En la misma línea, una transición deficiente del sector educativo al laboral puede marcar el resto de la trayectoria profesional de un individuo. Es decir, una deficiencia en las etapas tempranas de desarrollo puede irse acumulando con deficiencias sucesivas que implicarán crecientes restricciones que se harán evidentes en el futuro mediante expresiones diversas.

En el mismo sentido, para que una política pública pueda incidir de manera estructural en las oportunidades y opciones durante la juventud deberá de combinarse en una secuencia que permita atender las necesidades propias de cada etapa previa (enfoque de prevención), al mismo tiempo que den lugar a compensar deficiencias que se expresan posteriormente en una edad determinada (enfoque de reacción). En la medida en que las medidas de prevención tengan éxito, la necesidad y costo de instrumentos de reacción será menor. Siguiendo el argumento de la sección anterior, las tres dimensiones en las que el entorno y las políticas públicas pueden incidir en la prevención de los riesgos que alimentan el crecimiento de los grupos NiNi, pueden ser individuales, familiares-comunitarias o generales.

En línea con el ciclo de vida, durante la etapa prenatal la prioridad la constituyen los mecanismos de protección de la salud y la nutrición. Durante la infancia, además de los mecanismos de protección, es necesario garantizar la posibilidad de desarrollar capacidades. Durante la juventud, aunado a los mecanismos de protección y de desarrollo de capacidades, se requiere la generación de opciones para utilizar las capacidades de manera productiva, mientras que en la edad adulta un elemento complementario adicional es la posibilidad de generar un patrimonio a partir de las capacidades y oportunidades anteriores. Finalmente, en la etapa de la vejez será posible contar con otros mecanismos de protección distintos como la garantía de un flujo de ingresos para cubrir las necesidades esenciales, siempre y cuando se haya contado en las etapas previas con protección, capacidades, opciones y patrimonio.

El Diagrama 1 resume este concepto organizador. En el eje horizontal se expresan de manera genérica las prioridades y objetivos de política, mientras que en el vertical

se indica la etapa del ciclo de vida para la que son más relevantes. Dado el foco de este documento en la población NiNi, los elementos centrales son aquellos que van de la etapa prenatal a la de juventud, aunque las consecuencias de no atenderlos, se observarán durante la edad adulta y la vejez. En este marco, una política de atención al significativo tamaño del grupo NiNi tendría que adoptar un enfoque integral, que incluiría acciones de prevención —por medio de intervenciones en las etapas previas del ciclo de vida— y de reacción —para hacer frente a problemas que se presentan a partir de los 15 años, en las tres dimensiones (individual, familiar-comunitaria y general).

DIAGRAMA 1. Objetivos de programas y políticas

	PROTECCIÓN	CAPACIDADES	OPORTUNIDADES	PATRIMONIO	PROTECCIÓN
Prenatal	nacer seguro				
Infancia	protección en la infancia	creación de capacidades			
Juventud	protección contra riesgos	ampliación de capacidades	primeras oportunidades		
Adulthood	protección (laboral)	capacidades en el trabajo	generación de ingresos	creación de patrimonio	
Vejez	protección en salud	disminución de capacidades	uso del tiempo	uso de patrimonio	protección para el retiro

En este marco, las acciones de protección toman un matiz preventivo cuando se introducen durante la etapa prenatal, la niñez y la juventud, con la intención de evitar situaciones de riesgo pero también pueden tener un sentido de reacción cuando mediante mecanismos de protección se trata de aminorar el impacto —o evitarlo— de situaciones de riesgo que ya se han manifestado (segunda columna en sentido vertical). En el caso de los NiNi, las primeras de estas acciones tenderían a evitar el crecimiento o la pertenencia al grupo mientras que las segundas intentarían reducir sus efectos.

En el caso de las acciones de desarrollo de capacidades, el asegurar la asistencia escolar y la pertinencia de los servicios educativos desde la niñez es probablemente el mejor mecanismo de prevención. Incluso en situaciones de deserción escolar durante la juventud, el haber contado con una educación de calidad en los años anteriores aumenta la probabilidad de acceder a opciones productivas aun cuando no se haya concluido el ciclo educativo en su totalidad (tercera columna en sentido vertical). Por otra parte, las acciones de reinserción académica para el grupo de 15 a 18 años se clasificarían dentro del grupo de intervenciones de reacción para evitar la permanencia en grupos como los NiNi.

Las opciones de uso productivo de las capacidades pueden dividirse en dos grandes rubros: las que ofrecen opciones en el mercado laboral —empleo remunerado— y las que promueven el autoempleo o el emprendimiento de una actividad productiva independiente. Las acciones de prevención corresponden a la generación de opciones para

un tránsito fluido de la escuela al trabajo —en cualquiera de sus modalidades— para reducir el riesgo de ingresar a las filas de los NiNi al concluir los estudios. Los enfoques reactivos son aquellos que intentan atraer a jóvenes en los grupos NiNi por medio de la reinserción laboral o la generación de actividad productiva.

Un joven que pertenece a los NiNi y que transita las edades de 15 a 18 años generalmente cuenta con pocas probabilidades de acceder a actividades económicas que le permitan acumular un patrimonio y formar una red de protección para la vejez. Por esto, los NiNi no son solamente un foco de riesgo actual, sino que representan un grupo de presión social futuro, que en el contexto de una población más madura con el grupo de mayores de 65 años en crecimiento puede significar una carga significativa para los países de la región.

Cunningham et al. (2008) presentan una estimación de algunos de los costos asociados a los grupos de jóvenes en mayor estado de vulnerabilidad en América Latina, incluyendo preponderantemente a los NiNi, la cual da una idea aproximada del valor que tiene la prevención del crecimiento de este grupo. Los autores clasifican a los costos en 4 tipos: (i) gasto público gubernamental para atender a los jóvenes cuando ya se encuentran en estado de riesgo; (ii) costo de oportunidad social derivado del menor capital humano acumulado por estos grupos y que incide en una menor productividad; (iii) gasto privado destinado a enfrentar las consecuencias del comportamiento de riesgo, incluyendo servicios de salud, rehabilitación, etc. y (iv) costo de oportunidad individual, incluyendo los sueldos y salarios que se dejan de percibir por no participar en la actividad económica. De acuerdo a sus cálculos, los costos promedio para el grupo de jóvenes pertenecientes al cohorte de 15 a 19 años a inicios del presente siglo para los rubros (i) y (iii), derivados de su exclusión social, asciende a un valor acumulado equivalente al 13 por ciento del PIB de la región. Lo anterior, a su vez, equivale a una reducción promedio en la tasa de crecimiento de la economía de alrededor de 0,16 puntos porcentuales del PIB durante los siguientes 35 años de edad productiva¹⁶.

Evidentemente, dado el número que han alcanzado los NiNi en América Latina, es necesario combinar acciones correctivas en el presente, con otras preventivas que tendrán efecto durante los años por venir. Inevitablemente cualquiera de estas acciones requiere de la inversión de recursos. Las acciones preventivas serán generalmente más eficaces y eficientes que las correctivas; pero el mayor costo de todos los posibles es no atender el problema, generando riesgos crecientes para el futuro. En la siguiente sección discutimos algunas alternativas de política pública para avanzar hacia la construcción de una atención integral de prevención y atención a los NiNi, e identificamos algunos elementos que se requieren para dotar a dicho enfoque de la institucionalidad necesaria.

¹⁶ El costo total proveniente de los cuatro rubros es de 25 por ciento del PIB, equivalente a una tasa de crecimiento menor en 0.35 puntos anuales. Prácticamente tres cuartas partes de este costo global proviene de los rubros (i) y (ii) de gasto público gubernamental adicional y del costo de oportunidad social (con 10 y 8,7 puntos del PIB, respectivamente). El resto se adjudica a los dos componentes restantes en proporciones similares.

4. ¿Cómo incluir y como generar oportunidades para los nini?

Siguiendo el Diagrama 1, una política integral que inhiba el crecimiento de los NiNi y al mismo tiempo atienda a los individuos pertenecientes actualmente a este grupo, incluiría tres dimensiones: (i) el ciclo de vida de las personas —es decir, la atención desde las etapas prenatal y la niñez—; (ii) la secuencia adecuada de políticas de protección, ampliación de capacidades y generación de opciones productivas y (iii) la consideración de factores individuales, familiares-comunitarios y generales. Aunque aparentemente obvia, la anterior afirmación es pertinente dada la falta de estructura, estrategia y priorización a lo largo de la región de las políticas de atención específicamente para los NiNi y, de hecho, la afirmación aplicaría a muchos países para el caso de la política general de atención a jóvenes.

Para el desarrollo del presente documento realizamos una búsqueda en medios electrónicos y documentales sobre programas de atención a los NiNi en América Latina. La primera conclusión de dicha búsqueda es que el número de programas expresamente dedicados a la atención de los NiNi es todavía reducido. El Cuadro A1 en el Anexo (página 204) incluye algunos ejemplos de acciones gubernamentales, acciones de organismos no gubernamentales y de acciones conjuntas a lo largo de la región¹⁷. Destacan por ejemplo los programas de “Seguridad Ciudadana” en Nicaragua, el de “Mano Amiga” en Panamá y el de “Deportes de Media Noche” en Brasil, todos de carácter público y orientados tanto a la atención como a la reinserción de jóvenes en actividades académicas o productivas. En El Salvador y Honduras destacan algunas iniciativas no gubernamentales como los Programas de “Reinserción y Prevención” y “Atención Integral a Jóvenes Asociados en Pandillas”, respectivamente. Una de las asociaciones público-privadas que destaca es el programa “Colibrí” en Perú, enfocado a la rehabilitación de jóvenes.

El Cuadro A2 (página 204) presenta algunos programas adicionales enfocados a la rehabilitación y reinserción, principalmente de jóvenes NiNi pertenecientes a pandillas. Destacan los de “Mano Amiga” y “Rehabilitación de Pandilleros” en El Salvador, el “Centro de Prevención a la Violencia” en Nicaragua, los de “Alianza Joven USAID” y “Asociación para el Delito” en Guatemala, el “Programa de Inserción Social” en Panamá y el “Desafío 100” en Honduras. La mayor parte de estos esfuerzos provienen de organismos no gubernamentales.

De nuestra revisión derivamos seis conclusiones adicionales. La primera es que la mayoría de los programas identificados cuenta con poca continuidad y experiencia. Las acciones de atención a los NiNi ya sean públicas, privadas o en asociación tienden a ser coyunturales y, generalmente, por la escasez de recursos económicos no permanecen en el tiempo. La segunda es que la documentación disponible (identificada por separado en la bibliografía) incluye en la mayor parte de los casos información extremadamen-

¹⁷ Existe evidentemente un número extenso de programas de atención a la juventud en general. Sin embargo, existen pocos esfuerzos dedicados expresamente a atender a los NiNi o a evitar la incorporación de jóvenes a este grupo. Aquí nos referimos exclusivamente a los programas de atención y prevención expresamente vinculados con los NiNi.

te escueta e incompleta sobre la problemática que la acción pretende atender. No se presentan diagnósticos detallados ni evidencia sobre las causas de pertenencia a los NiNi ni de su magnitud o perfil. La tercera es que si bien los esfuerzos son loables, generalmente se trata de aproximaciones individuales puntuales (y comúnmente dispersas) desligadas de esfuerzos y estrategias de política en un sentido más amplio. La cuarta característica es el impacto y cobertura reducidos en la mayoría de los casos. Los ejemplos citados en el anexo son algunos de los casos para los que existe información sistematizada, e incluso en estos se trata de acciones que cubren a algunas decenas o cuando más a un centenar de jóvenes, con impacto total incierto. La quinta es la escasez de evaluaciones que den cuenta del efecto de las intervenciones y más aun, que permitan comparar la efectividad de distintos mecanismos.

Finalmente, la sexta conclusión es la escasa institucionalidad de los programas públicos que identificamos. En el caso de las iniciativas no gubernamentales, las intervenciones tienden a estar más estructuradas pero su accionar también se da en un marco de ausencia de institucionalidad y de relación formal con el sector público. En buena medida, esto es reflejo del hecho de que los temas de juventud, y más aun de los grupos NiNi, son transversales a varios sectores del gobierno. Esto conduce a una situación en donde la responsabilidad es de todos pero a final de cuentas no es de nadie en particular, en sentido estricto.

Quizá el mayor reto para la instrumentación de una política integral e integrada de atención a los grupos NiNi es el contar con un marco institucional de coordinación que permita la combinación y secuenciación apropiada de distintas intervenciones. En América Latina, así como en otras regiones del mundo, la forma de organización del aparato gubernamental propicia acciones sectoriales de manera independiente que rara vez pueden armonizarse para atender adecuadamente un problema transversal.

Lo que resta de esta sección está organizada en tres apartados. El primero discute el tipo de programas y acciones que podrían incluirse en el marco de organización del Diagrama 1. El segundo hace referencia detallada a tres elementos centrales de cualquier política de atención al grupo NiNi, incluyendo las intervenciones tempranas, la reforma educativa y los programas de transición de la escuela al trabajo. El tercero se enfoca en los aspectos de institucionalidad que son necesarios para articular dichas acciones en una política integral y de largo plazo, con el potencial de atender a la población NiNi de manera estructural.

Programas y acciones para atender a los NiNi

En la literatura reciente destacan varios estudios que abordan el tema de riesgos en la juventud y que constituyen un buen punto de referencia para la discusión sobre las mejores opciones para hacer frente a los riesgos y las problemáticas que alimentan la creación, el crecimiento y la permanencia de los NiNi en América Latina. Algunos de ellos son reportes institucionales como el de CEPAL (2004a, 2004b) y el Banco Mundial (2006) que presentan amplios diagnósticos y apuntan de manera general a los grandes temas de la agenda de juventud.

Uno de los estudios más sistemáticos y específicamente centrado en la identificación de respuestas de política pública es el de Cunningham et al. (2008), que propone un conjunto de herramientas que llaman “indispensables” para una atención adecuada a este grupo de edad. Identifica una serie de programas “prometedores” y expone ejemplos de acciones específicas que tienden a impactar positivamente en las condiciones de vida de la juventud.

Dentro del grupo de seis políticas “indispensables” propone tres tipos de intervenciones enfocadas en la prevención, incluyendo a las intervenciones tempranas focalizadas a niñas y niños de hogares pobres, acciones para aumentar el número de jóvenes que culminan la educación secundaria y la provisión de materiales y contenidos educativos e información sobre prevención de riesgos a los niños y jóvenes que aún se encuentran en el sistema educativo. Como medidas de reacción sugiere la provisión de atención médica accesible y adaptada a las necesidades de la juventud, el uso de los medios de comunicación para informar sobre la manera de hacerle frente a riesgos y de obtener atención a problemas comunes a este grupo de edad y la asesoría a los padres para una mejor atención a la problemática juvenil, incluyendo asesoría a jóvenes que se convierten en padres en edades tempranas.

Los nueve programas “prometedores” se enfocan sobre todo a la reinserción de jóvenes que ya han incurrido en situaciones de riesgo y han sido afectados por ellas. Incluyen los sistemas de nivelación académica para la reinserción en el sistema educativo, la capacitación para el trabajo, los incentivos monetarios para culminar la educación secundaria, los programas de apoyo en horarios extendidos en las escuelas, los programas de apoyo a jóvenes con problemas, las tutorías, los servicios de empleo, la capacitación en habilidades genéricas y los programas de autoempleo.

Dentro de los siete tipos de acciones con impacto positivo en la juventud se encuentran las inversiones en mejoramiento de la infraestructura comunitaria, la prohibición o reglamentación de portación y uso de armas de fuego, las restricciones a la venta de bebidas alcohólicas, el facilitar el acceso a anticonceptivos, el uso de los medios de comunicación para promover una cultura de no violencia, el fortalecimiento de los sistemas judiciales para el tratamiento y rehabilitación de jóvenes y el registro de personas sin identidad jurídica¹⁸.

Otro estudio que presenta una visión general de las alternativas de políticas públicas para atender a las jóvenes y a los jóvenes en riesgo a lo largo de la región es Hopenhayn (2008). En este caso las alternativas exploradas se centran por un lado en la educación y, en particular, en la ampliación de la cobertura educativa y en un elemento novedoso que tiene que ver con el uso de la tecnología y la conectividad para incluir a los jóvenes y hacerlos partícipes de las soluciones a sus problemas. Por otro lado, se exploran alternativas para facilitar la transición de los jóvenes hacia el mundo laboral, haciendo énfasis en la restricción de oportunidades que ellos enfrentan en la actualidad. Además se plantea la necesidad de incidir en el entorno familiar, en donde una inadecuada atención e incluso las prácticas culturales mismas de exclusión —por ejemplo, por gé-

¹⁸ La misma propuesta se presenta en Cunningham et al. (2008), aunque en este caso complementada con un marco conceptual y un diagnóstico general de la situación de la juventud en América Latina y el Caribe.

nero— pueden generar situaciones de exclusión y riesgo. Finalmente, esta investigación hace énfasis en los aspectos institucionales necesarios para la instrumentación de una política integral de juventud, tema que retomamos un poco más adelante.

En un trabajo reciente, Rodríguez (2010) presenta una revisión sobre los programas y acciones actualmente en operación en la región, incluyendo los de educación, capacitación, violencia y salud, además de presentar un análisis sobre la incidencia de los jóvenes en movimientos y participación ciudadana. Se refiere a algunos esfuerzos de atención a jóvenes en estado de mayor vulnerabilidad y explora algunas de las dificultades en la instrumentación de políticas amplias de atención, ejemplificando experiencias recientes de aparente éxito. También destaca la falta de institucionalidad y de presupuestos para atender de manera adecuada el tema de la juventud como una política pública de Estado.

Para el caso del Caribe, Cunningham y Correia (2003) realizan un diagnóstico exhaustivo de las especificidades de los grupos de jóvenes en los países de esta región y presentan una lista de siete tipos de política para hacer frente a su problemática, incluyendo las reformas educativas, el mejoramiento de los servicios de salud, los programas de tutorías, la asesoría legal, el uso de los medios de comunicación para promover prácticas seguras, el trabajo con familias, y especialmente con padres para asegurar que cuentan con elementos para reducir riesgos generados dentro del hogar, y el fortalecimiento de las acciones comunitarias de protección a los adolescentes.

Los anteriores son todos enfoques “positivos” que proponen atender la situación de riesgo mediante acciones de prevención, de reinserción o reducción de riesgos. Existen enfoques alternativos, menos comunes y que pueden clasificarse como “negativos” ya que se concentran en la penalización y persecución de jóvenes en actividades delictivas o de riesgo. El aumento de condenas en el sistema judicial y la reclasificación de delitos (hacia sentencias más graves) son dos ejemplos. Si bien hay ocasiones en que este tipo de medidas son necesarias y adecuadas, existe cada vez mayor consenso en que los enfoques positivos que privilegian la prevención y la rehabilitación-inserción son más costo-efectivos y tienden a registrar mayores tasas de éxito.

El Diagrama 2 organiza las propuestas mencionadas anteriormente, en el esquema del diagrama 1. Bajo este esquema, una política integral que incluyera políticas de prevención y de reacción a la problemática de los grupos NiNi en América Latina, incluiría al menos los siguientes tres grandes elementos, en una secuencia adecuada:

1. Políticas de protección:

- a. Protección en la etapa prenatal mediante acciones de nutrición, salud materna y capacitación a padres para asegurar mejores prácticas de cuidado y prevención (*factores individuales*).
- b. Protección durante la niñez mediante servicios de salud adecuados y prácticas de sanidad dentro del hogar (*factores individuales y familiares-comunitarios*).
- c. Protección durante la juventud con servicios de salud aptos (“trajes a la medida”) para las necesidades de los jóvenes, servicios de apoyo para fomentar prácticas sexuales seguras, asesoría a padres para una mejor atención a los jóvenes dentro del hogar, servicios de contracepción accesibles, información sobre

riesgos y adicciones tanto en la escuela como mediante los medios de comunicación y la introducción de normas y reglas efectivas para regular el consumo de sustancias adictivas y para reducir la incidencia de portación de armas (*factores familiares-comunitarios*).

2. Políticas de ampliación de capacidades:

a. Capacidades en la niñez mediante intervenciones educativas tempranas, fomento de la asistencia escolar, oferta de servicios educativos suficientes y de calidad y retención en la educación secundaria (*factores individuales y familiares-comunitarios*).

b. Desarrollo de capacidades a partir de los 15 años por medio de mayor cobertura de Educación Media, la introducción de incentivos a la permanencia escolar, aseguramiento de una mayor pertinencia del modelo educativo, programas de tutorías, servicios educativos para necesidades especiales, producción de materiales y contenidos educativos de prevención, esquemas de nivelación académica para la reinserción al sistema educativo y promoción del uso de la tecnología y conectividad para la integración social (*factores familiares-comunitarios y generales*).

3. Políticas de generación de opciones:

a. Apertura de oportunidades durante la juventud por medio de la identificación de opciones de empleo, iniciativas de autoempleo, capacitación para emprender (proyectos productivos), capacitación para el trabajo, pasantías, y provisión de identidad jurídica (*factores familiares-comunitarios y factores generales*).

DIAGRAMA 2. Organización de programas y políticas

	PROTECCIÓN	CAPACIDADES	OPORTUNIDADES	PATRIMONIO	PROTECCIÓN
Prenatal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nutrición 2. Capacitación a padres 3. Salud materna 				
Infancia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Servicios de salud para la niñez 2. Prácticas de sanidad dentro del hogar 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Intervenciones tempranas 2. Asistencia escolar 3. Graduación y permanencia en Educación Secundaria 			
Juventud	<ol style="list-style-type: none"> 1. Servicios de salud aptos para jóvenes 2. Salud y prácticas sexuales seguras 3. Asesoría a padres 4. Servicios de contracepción 5. Información sobre riesgos (adicciones) 6. Normas y reglas para reducir consumo y portación de armas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cobertura de Educación Media 2. Incentivos a la permanencia escolar 3. Pertinencia del modelo educativo 4. Tutorías 5. Servicios educativos para necesidades especiales 6. Materiales y contenidos educativos de prevención 7. Nivelación académica 8. Tecnología y conectividad 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Opciones de empleo 2. Opciones de autoempleo 3. Capacitación para emprender (proyectos productivos) 4. Capacitación para el trabajo 5. Pasantías 6. Identidad jurídica 		

Adicionalmente, existen al menos tres tipos de acciones transversales complementarias a las arriba enunciadas y que pertenecen al grupo de factores generales. La primera es la infraestructura comunitaria para hacer posible la dotación de servicios y para garantizar un entorno de seguridad. La segunda tiene que ver con la difusión —posiblemente en medios de comunicación— sobre mejores prácticas, riesgos y enfoques de atención a la problemática de la juventud. La tercera se refiere al entorno económico y, prioritariamente, a la capacidad de cada economía para generar oportunidades de desarrollo laboral, empresarial o individual que permitan encauzar la iniciativa, talento y voluntad de aquellos que han decidido optar por una actividad productiva.

Intervenciones tempranas, educación e inserción en el mercado laboral

Dentro de las acciones mencionadas en el Diagrama 2, existen al menos tres que vale la pena discutir a mayor profundidad. Las primeras son las intervenciones tempranas, que generalmente han sido las menos estudiadas y promovidas dentro de las agendas de políticas públicas para jóvenes. La segunda tiene que ver con la pertinencia educativa, y que por su papel estratégico requiere de una profundización mayor. La tercera son las opciones laborales en donde actualmente existe una controversia importante sobre los distintos enfoques a adoptar.

Paradójicamente, a pesar de que existe evidencia amplia sobre el impacto del desarrollo cognitivo temprano sobre el rendimiento académico futuro, existen relativamente pocos esfuerzos en la región para sistematizar su aplicación. La literatura sobre la importancia de las intervenciones tempranas es amplia y contundente. Por ejemplo, Grantham-McGregor y Cornelius (1999) y Schady (2007) presentan datos estadísticos sólidos sobre la relación entre las capacidades registradas por los niños a los 5 años en términos de vocabulario, memorización e integración visual y el nivel de las mismas capacidades observadas después a los 7 y 8 años en Brasil, Guatemala, Ecuador y Jamaica. Es decir, una deficiencia observada ya a los 5 años, sin la atención adecuada, implica probabilidades significativamente elevadas de observar las mismas deficiencias, o mayores, en momentos posteriores del ciclo de vida. De igual manera, Case y Paxson (2008) han mostrado que exámenes de aptitudes aplicados en edades tempranas llegan a explicar hasta un 30 por ciento de la variación en la capacidad de generación de ingresos de las personas en las edades productivas de los 33 a los 42 años. Asimismo, Paxson y Schady (2007) utilizan datos de Ecuador para mostrar que el nacer en una familia en condiciones socioeconómicas desfavorables sin la posibilidad de acceso a apoyos de atención temprana, tiene consecuencias que el propio sistema educativo es incapaz de revertir por sí mismo años después.

En un conjunto amplio de estudios recientes, el premio Nobel James Heckman y un conjunto de coautores han dejado clara la importancia de las políticas públicas que inciden en generar un entorno de seguridad y protección en el que los individuos puedan crecer y desarrollarse y participar de una juventud sana y productiva¹⁹. Siguiendo

¹⁹ Véase Cunha y Heckman (2007), Cunha et al. (2006), Heckman (2006a, 2006b, 2006c), Heckman (2007) y Heckman (2008a).

sus argumentos en el sentido positivo, el invertir en edades tempranas permite incrementar considerablemente los aprendizajes, la productividad y la sociabilidad en el futuro ya que durante el proceso de maduración cerebral el aprendizaje y las conexiones neuronales que conlleva promueven el balance químico en el cerebro humano que da lugar a aprendizajes sucesivos por medio de nuevas interconexiones en donde la precondition para acceder a un nivel mayor y más complejo de razonamiento está totalmente condicionado al paso por niveles previos. No es posible acceder a determinados niveles si antes no se han desarrollado capacidades básicas. El desarrollar este tipo de interconexiones en edades tempranas, posibilita la probabilidad de sinapsis en el futuro. Por otra parte, carencias en nutrición, educación, salud o un entorno de violencia y precariedad llevan a patrones de personalidad vulnerables y más propensos a actividades delictivas, a dificultades de aprendizaje, a la violencia, a propensión hacia la depresión y a menor capacidad para interactuar con otros y ser partícipes de la sociedad, precisamente por un menor desarrollo cerebral. Entre la serie de estudios referidos, el artículo de Knudsen et al. (2006) es particularmente elocuente en demostrar que, para ampliar las oportunidades y posibilidades de las generaciones futuras, el mecanismo más eficiente y poderoso es garantizar un ambiente de armonía y seguridad durante los primeros años de vida. En suma, la evidencia indica que a menor desarrollo temprano, menores opciones de desarrollo profesional en el mercado laboral y menor éxito en la trayectoria académica, es decir, mayor probabilidad de pertenecer al grupo NiNi.

Dada la solidez de los resultados sobre este tema, la pregunta obvia es: ¿por qué no se han priorizado las políticas de atención temprana a lo largo de la región? Una respuesta plausible es que con el surgimiento de nuevas problemáticas como la pertenencia y crecientes riesgos que implica el grupo NiNi la primera reacción desde las políticas públicas generalmente es la de atender la expresión inmediata, visible y contemporánea de la problemática, dejando para un segundo momento las acciones de prevención. Sin embargo, es común que dichas acciones de prevención pasen a un segundo plano y no se conviertan en prioridad de política por la urgencia de atender los efectos de corto plazo que se observan en el día a día. América Latina está aún a tiempo de combinar las acciones de atención (reacción) con medidas de prevención, pero para hacerlo es necesario introducir y sistematizar acciones estratégicas de largo alcance en rubros como cuidado infantil, estimulación temprana, la masificación del acceso a micronutrientes, la dotación de suplementos alimenticios y la garantía de servicios de salud adecuados. Este tipo de acciones tendrá efectos positivos de corto plazo y muy probablemente constituyen la mejor política para evitar el crecimiento y la incidencia de grupos como los NiNi en los siguientes años.

Un segundo tema estratégico a analizar con mayor detalle son las transformaciones que se requieren en el sistema educativo para hacerle frente a la problemática de los NiNi. La literatura reciente deja pocas dudas sobre el hecho de que la educación constituye una inversión estratégica para el desarrollo a nivel personal y de país. Análisis como los de Hanushek y Woessman (2007) y OECD (2010a), concluyen que entre mejor es la calidad de los recursos humanos de un país, mayor crecimiento económico y mayor potencial de desarrollo. Estiman, por ejemplo, que mejorar la calidad de los recursos

humanos incluso de manera modesta —en alrededor de 5% en 20 años²⁰— en los países pertenecientes a la OCDE para la generación nacida en el año 2010, tiene el potencial de generar un crecimiento económico adicional acumulado durante la vida de dicha generación 25% superior al que se observaría sin el incremento en la calidad. Estudios complementarios que incluyen series de tiempo y conjuntos de países más extensos, confirman los efectos positivos y significativos sobre el crecimiento de mejorar las habilidades cognitivas de la población —incluyendo por ejemplo la estimación de que un mejoramiento de alrededor de 10% en la calidad de los recursos humanos representa un incremento permanente en la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto de 0,87% (véase Hanushek y Woessmann, 2007).

Dado el efecto positivo de la educación sobre el desarrollo de los países y sobre las posibilidades de desarrollo profesional a nivel individual y familiar, sorprende el hecho de que las mayores tasas de deserción se den precisamente en el momento del ciclo de vida en donde la educación puede hacer una mayor diferencia (véase la evidencia de la sección 2). Evidentemente, los motivos económicos son una causa importante de la deserción pero otra causa de creciente importancia es la falta de pertinencia, la obsolescencia y lo anacrónicos que son los modelos educativos aún prevalecientes a lo largo de la región.

Existen múltiples análisis sobre los determinantes de la oferta educativa que van desde el tamaño idóneo de los grupos, la infraestructura, el equipamiento, los contenidos didácticos, la tecnología, los recursos humanos hasta los sistemas de control escolar²¹. Las pruebas internacionales como PISA reflejan la obsolescencia de los modelos educativos tradicionales. Estos modelos, que prevalecieron a lo largo del siglo XX e incluso en el siglo XXI en la región, se han caracterizado por ser enciclopedistas y centrados en la memorización, cuando el mundo está evolucionando hacia modelos centrados en el aprendizaje, en los que el conocimiento se transmite a través del desarrollo de competencias y habilidades²².

²⁰ El ejercicio se realiza simulando el impacto de mejorar los resultados de la prueba PISA en 25 puntos en los países en los que se lleva a cabo la evaluación. Esto representa alrededor del 5% del valor promedio de 496 puntos en comunicación, 498 puntos en matemáticas y 500 puntos en ciencia.

²¹ Existe una amplia literatura sobre algunos de estos temas. Véase, por ejemplo, los análisis de la importancia de la calidad de los docentes y otros aspectos en Sanders y Rivers (1996), Jordan et al. (1997), Rivkin et al. (2005), Jung (2005), OECD (2005) o Hanushek et al. (2005), Hanushek y Woessman (2007) entre muchos otros. Véase Barber y Mourshed (2008) para una revisión más amplia de los determinantes de la calidad.

²² La definición parte de un enfoque de competencias que considera que los conocimientos por sí mismos no son lo más importante sino el uso que se hace de ellos en situaciones específicas de la vida personal, social y profesional. De este modo, las competencias requieren una base sólida de conocimientos y ciertas habilidades, los cuales se integran para un mismo propósito en un determinado contexto. Los planes de estudio que adoptan el enfoque en competencias no implican el dejar de enfatizar la adquisición de conocimientos, sino que se enfocan en su importancia como un recurso fundamental en la formación de los estudiantes y en su uso práctico para desarrollarse en el entorno. Perrenoud (2004) define competencias como “la capacidad de movilizar recursos cognitivos para hacer frente a diversas situaciones”. Considera que las competencias “no son en sí mismas conocimientos, habilidades o actitudes, aunque movilizan, integran, y orquestan tales recursos”, y que “el ejercicio de la competencia pasa por operaciones mentales complejas, sostenidas por esquemas de pensamiento, los cuales permiten determinar (más o menos de un modo consciente y rápido) y realizar (más o menos de un modo eficaz) una acción relativamente adaptada a la situación”. Véase UNESCO (2003) para una discusión y resumen sobre las tendencias históricas en los enfoques educativos y para poner en contexto la discusión sobre los modelos educativos basados en competencias.

En el siglo XXI, un sistema educativo de calidad es aquel que tiene éxito en garantizar que sus alumnos culminen su etapa educativa habiendo desarrollado las aptitudes y competencias correspondientes, incluyendo las competencias ciudadanas necesarias para la consolidación de la democracia. Si los jóvenes del siglo XXI se confrontan con un sistema educativo obsoleto que no guarda correspondencia con sus necesidades y con su realidad cotidiana, el valor de la educación será menor en el sentido de no ser relevante para asegurar desarrollos profesionales exitosos o, incluso, para promover un desarrollo humano en un sentido más amplio. En este contexto, la deserción puede interpretarse como una decisión racional para evitar el uso del tiempo en actividades que aparentemente no representan una alternativa de valor para el futuro. La relevancia de esta decisión es estratégica, ya que además de incidir en sus posibilidades futuras, la deserción escolar puede tener un grave efecto sobre la construcción de ciudadanía y sobre la cohesión social²³.

Esto sugiere que el reto educativo en el contexto de la población NiNi no se limita a la ampliación de la oferta de espacios educativos. Es necesaria una transformación y reforma profunda que reoriente al sistema educativo hacia aprendizajes y desarrollos que sean relevantes para los jóvenes del actual siglo²⁴. Se requiere una reconversión de los docentes para que cuenten con la capacidad de evolucionar de un modelo centrado en el maestro a uno centrado en el alumno, se requieren nuevos materiales educativos, nuevos diseños instruccionales, la incorporación de la tecnología a la educación, la modernización de la gestión escolar, nuevos mecanismos de evaluación y un mayor acercamiento entre la escuela y el mundo productivo. Este paquete de transformaciones requiere de esfuerzos presupuestales considerables y de la voluntad política para modernizar al sistema educativo incluso trastocando intereses e inercias prevalecientes durante años. El costo de no llevarlos a cabo es condenar a los sistemas educativos a ser crecientemente anacrónicos con respecto a las necesidades de los jóvenes, lo que tenderá a manifestarse en una creciente deserción y, por lo tanto, en mayores incentivos a la población juvenil a sumarse a grupos como los NiNi.

Otro conjunto de transformaciones en el sistema educativo tiene que ver con la incorporación de servicios y acompañamiento para evitar la deserción por causas distintas a la calidad educativa. En la medida que los jóvenes encuentren una respuesta y apoyo a sus necesidades y problemáticas, la deserción será vista como una alternativa menos atractiva. Es necesario estructurar y profesionalizar este tipo de servicios, especialmente en la Educación Media.

Un tercer tema de especial interés es el de la generación de oportunidades para los jóvenes en el mercado laboral. El interés radica en que, bajo el argumento de que los altos niveles de desempleo juvenil responden a la restricción de oportunidades para estos grupos de edad, la reacción de un buen número de países ha sido el subsidiar la inserción laboral —por ejemplo, condonando impuestos a la contratación de trabajadores de menor edad— o incluso subsidiando la generación de opciones de autoem-

²³ Hopenhayn (2008) aborda este importante tema a mayor detalle.

²⁴ Véase Schwartzman y Cox (2009) para la discusión a mayor detalle.

pleo. Algunos estudios recientes, incluyendo los de Cunningham y Bustos (2011) y Cunningham (2009), argumentan que este tipo de intervenciones no son adecuadas, ya que parten de un diagnóstico equivocado de los motivos del desempleo juvenil. De acuerdo a los análisis de estos autores —con datos para Argentina, Chile, Brasil y México—, el motivo del elevado desempleo juvenil en la región es que a edades tempranas los jóvenes no cuentan con suficiente información sobre las opciones del mercado laboral que corresponden a sus intereses, por lo que inician largas búsquedas mediante el “ensayo y error” hasta encontrar opciones productivas que se ajustan a sus necesidades. Según los autores, durante el período de búsqueda se pueden registrar lapsos prolongados de desempleo ligados a la búsqueda de opciones acordes a los intereses de cada uno, y no necesariamente a la falta de opciones. Incluso, los resultados de estos autores sugieren que el tránsito del desempleo al mercado laboral informal generalmente refleja el hecho de que en el empleo informal se pueden adquirir experiencia y entrenamiento a bajo costo, que posteriormente son de utilidad en el mercado formal. Una vez insertos en el mercado formal en un sector o empleo de su interés, los jóvenes tienden a permanecer, sin sumarse a las filas del desempleo por períodos largos.

La conclusión en términos del diseño de políticas públicas es que, más que subsidiar la contratación de empleos en el sector formal, se requieren políticas de pasantías que permitan a los jóvenes explorar distintas opciones, de la sistematización y facilitación de acceso a información sobre distintas alternativas y de una mejor capacitación mediante programas públicos que reduzcan el costo del entrenamiento de recursos humanos dentro de las empresas²⁵.

El reto de la institucionalidad

Finalmente, una de las conclusiones centrales de nuestra revisión de los escasos programas e intervenciones específicamente diseñados para atender a la población NiNi en América Latina, es su falta de institucionalidad, continuidad y sistematización. Siguiendo a Székely (2008), una política institucional es aquella que emana de un acuerdo político y social de atender un problema específico, que establece objetivos y metas claras y cuenta con instrumentos para evaluar su consecución, que establece obligaciones y derechos específicos para cada uno de los actores relevantes y que cuenta con la definición de normas y reglas de comportamiento. Un elemento indispensable es la asignación clara y explícita de responsabilidades para atender el tema en cuestión.

Estas características garantizan de alguna manera que la política cuente con tres atribuciones altamente deseables y complementarias entre sí: continuidad, eficiencia y eficacia. Por ejemplo, en el caso de las políticas de juventud o las enfocadas a atender a los NiNi, la creación de instituciones que conllevan a la continuidad en el compromiso del Estado generalmente hace más viable el planteamiento y la consecución de obje-

²⁵ También existe una amplia literatura analizando los motivos por los que tiende a haber un déficit en la oferta de programas de entrenamiento y capacitación tanto públicos como privados. Algunos trabajos con una panorámica general al respecto son Kluge et al. (2010) y Almeida y Cho (2010).

tivos de largo plazo, lo que a su vez incrementa la probabilidad de atacar el problema de raíz.

Por otro lado, al contar con la delimitación clara de obligaciones de los actores relevantes se promueve la eficiencia al evitar posibles ausencias o duplicaciones de acciones y programas por parte de los mismos o incluso la total falta de atención a grupos específicos de la población. En cuanto a la eficacia, el establecimiento de normas y procedimientos diseñados adecuadamente generalmente redundan en mayores impactos de la actividad correspondiente. Esto, aunado a la existencia de procedimientos de evaluación de las acciones, provee los elementos para el mejoramiento continuo de los instrumentos de política y para la rendición de cuentas a la ciudadanía acerca del grado de cumplimiento de los objetivos planteados.

Para contar con cada una de estas cuatro características pueden utilizarse distintos instrumentos, esquemas y herramientas. Székely (2008) propone diez elementos específicos que pueden utilizarse como referencia para el presente análisis²⁶. Cada uno de estos elementos puede interpretarse como un indicio o “síntoma” que permite dilucidar en alguna medida el grado de institucionalidad prevaleciente. El decálogo incluye:

1. La existencia de una instancia del más alto nivel (como, por ejemplo, un ministerio) cuyo principal mandato y responsabilidad explícita sea atender la problemática en cuestión (la juventud en riesgo o a los NiNi).
2. El establecimiento de objetivos concretos en un plan o programa nacional.
3. La definición y adopción de indicadores de evaluación del cumplimiento de objetivos.
4. Un marco jurídico estableciendo responsabilidades, facultades y atribuciones por actor.
5. Un presupuesto para ejercer facultades.
6. Definición de mecanismos explícitos de coordinación intra y entre órdenes de gobierno.
7. Una contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana.
8. La existencia de reglas de operación para los programas y acciones.
9. La construcción y disponibilidad de padrones de beneficiarios.
10. Un marco jurídico para reglamentar el comportamiento y conducta de funcionarios.

²⁶ En el marco de la discusión sobre la institucionalidad de la política social en América Latina, otra referencia relevante es Machinea (2005), quien presenta un análisis sobre la construcción de instituciones para una mejor ciudadanía social. Otra propuesta de interés es la de Braun y Vélez (2004), quienes proponen que una política social institucionalizada se caracteriza por: (i) la existencia de una estrategia de largo plazo, (ii) la continuidad de actores, (iii) la existencia de espacios de coordinación, (iv) el desarrollo de capacidad técnica, (v) la existencia de mecanismos de recolección y análisis de información confiable, y (vi) la participación de actores sociales.

Siguiendo este análisis, un país cuya política contenga estos elementos, podría considerarse como un caso en donde la atención a la población joven, incluyendo a los que se encuentran en situación de riesgo, y a los NiNi, se ha institucionalizado. Para nuestros propósitos nos concentraremos únicamente en el primero de estos diez elementos, ya que su consecución es condición para contar con la mayoría de los otros.

Este primer elemento es un síntoma indispensable de la existencia de un acuerdo político para atender prioritariamente un tema como un compromiso de Estado, ya que al crear un ministerio o secretaría se asume explícitamente una responsabilidad que no necesariamente está delimitada por un horizonte de tiempo y que es independiente de coyunturas políticas de corto plazo. La creación de una instancia del más alto rango que vele por el cumplimiento del mandato de atender a un grupo poblacional —en este caso los jóvenes— con especial prioridad, es quizá la manifestación más clara de compromiso dada la estructura política de los países de América Latina²⁷. Este tipo de instancias puede instaurarse a nivel federal, estatal o municipal, dependiendo del tipo de organización política del país, y su impacto dependerá en buena medida de la claridad y amplitud de su mandato legal.

La creación de un ministerio o secretaría requiere de, al menos, dos acciones por parte del Estado. La primera es la instauración formal mediante una adecuación (o creación) de la ley que rige la estructura del gobierno, en la que se especifique la existencia de la institución y se establezca su mandato. La segunda es la asignación de un presupuesto para cubrir tanto los costos operativos del personal que se requiere, como el financiamiento de las acciones de política pública. La fortaleza de este tipo de instituciones depende precisamente de la relevancia de su mandato y del nivel de presupuesto asignado relativo a las de otros ministerios o secretarías. Otros dos aspectos críticos son el perfil de los integrantes de la institución y su capacidad para ejecutar acciones.

Una institución con recursos humanos limitados (en calidad y cantidad), en donde el personal carece de experiencia y conocimiento de sus funciones, generalmente tendrá menor solidez y capacidad de continuidad. Al contrario, cuando una institución se conforma por actores con capacidad técnica y con memoria histórica adquirida en la misma instancia —incluyendo el conocimiento específico sobre la problemática de la juventud, las facultades de la institución, sus responsabilidades y los procedimientos institucionales— contará con una mayor capacidad gerencial y de gestión.

Un instrumento de alta eficacia para garantizar la continuidad y la calidad de los recursos humanos es el establecimiento de un “servicio civil”, es decir, un conjunto de normas y procedimientos para ingresar, progresar y egresar de las instituciones públi-

²⁷ Es importante notar que una limitación de enfocarnos solamente en la existencia de un ministerio, es que es posible que la no existencia de una entidad de este tipo, responda a que el gobierno cuenta con una visión transversal e integral sobre la atención a los jóvenes y, por tanto, le otorgue el mandato de estas políticas a una serie de instituciones. Aun así, nos parece que la existencia de un ministerio es un mejor indicador, ya que implica la expresión de un mandato concreto con atribuciones y obligaciones explícitas. Cuando el mandato se distribuye en varias instancias existe el riesgo de que la responsabilidad quede “diluida” en la práctica y que el espíritu de transversalidad no sea operativo en la realidad.

cas. Este tipo de prácticas minimiza la discrecionalidad en la entrada y salida de recursos humanos y les provee certidumbre, incentivos y solidez en su entorno.

Otro instrumento importante para la solidez institucional son los sistemas de información para la planeación. Es común que con un cambio de administración se tenga la tentación de “reinventar la rueda” para hacerle frente a la problemática de la juventud, rehaciendo diagnósticos, reinventando metas e incluso reasignando prioridades hacia grupos distintos o espacios geográficos determinados. En cambio, cuando se cuenta con un sistema de información institucionalizado, se abre la posibilidad de realizar planeación con una mira de mediano y largo plazo, que prevalezca a cambios políticos y que se convierta en un activo institucional que aumente el poder del Estado para hacer frente de manera eficiente al problema. A medida que la información institucional es más sólida y detallada, el valor de este activo será mayor. Su construcción requiere básicamente de inversiones en tecnología y recursos humanos.

En suma, el tomar como principal indicador la existencia de un ministerio o secretaría de Estado dedicado expresamente a la tarea de proponer y ejecutar la política de atención a la juventud, abarca de hecho un conjunto más amplio de los elementos del decálogo ya que es precondition para su existencia —incluyendo, entre otros, la definición de presupuesto, de la calidad de los recursos humanos y de la sistematización de información.

El Cuadro 3 presenta la información más reciente sobre el primer indicador de institucionalidad para las políticas de juventud para los 18 países de la región de los que contamos con información. De acuerdo a nuestra revisión, existen solamente dos casos en los que el tema de juventud se encuentra posicionado a nivel ministerial. Se trata del Ministerio de Cultura y Juventud en Costa Rica y el Ministerio de Juventud de República Dominicana. En dos países, la política de juventud alcanza nivel viceministerial —en el Vice Ministerio de Igualdad de Oportunidades de Bolivia y el de Juventud en Paraguay. En el caso de Perú, la Secretaría Nacional de Juventud ejerce las facultades de definir las políticas del sector, con un rango ligeramente superior al de un viceministerio. La figura más común es la de consejos, institutos o algún organismo con representatividad de varios sectores, lo cual refleja el enfoque transversal en que tiende a darse el tema de juventud. Los 10 países con este tipo de arreglo institucional son Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela. Finalmente, en Argentina, Colombia, El Salvador y Panamá las responsabilidades de la política de juventud se asignan a oficinas de nivel de dirección —rango inferior a viceministerio y, generalmente, inferior al de instituto o consejo.

Sin embargo, la alternativa de fortalecer las políticas en favor de la juventud mediante la creación de un ministerio u organismo de rango similar, no está exenta de problemas. El principal de ellos es que los gobiernos latinoamericanos se han desarrollado a partir de un diseño sectorial, en donde cada instancia generalmente se enfoca a un aspecto de la administración pública que cubre transversalmente a diversos grupos poblacionales. Precisamente este diseño sectorial hace compleja la coordinación entre distintas instancias para atender a grupos específicos como los jóvenes y es común encontrar, por un lado, una diversidad de programas que duplican y traslapan funciones y objetivos y, por otro, vacíos de atención y de instrumentos para hacer frente a algunos aspectos en particular. La coordinación de una instancia ministerial para atender a un

CUADRO 3. Dependencias encargadas del tema de juventud, América Latina y El Caribe

NOMBRE DE LA INSTANCIA	INSTITUCIÓN A LA QUE ESTÁ ADSCRITA	RANGO DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	AÑO DE CREACIÓN
Dirección Nacional de Juventud	Ministerio de Desarrollo Social	Oficina de la Presidencia de la República de Argentina	S/I
Viceministerio de Igualdad de Oportunidades	Ministerio de Justicia	Ministerio República de Bolivia	S/I
Conselho Nacional de Juventude	Secretaría General de la Presidencia de la República Federal	Oficina de la Presidencia de la República Federal del Brasil	1985
Instituto Nacional de la Juventud	Ministerio de Planificación y Cooperación	Ministerio República de Chile	1991
Colombia Joven	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Oficina de la Presidencia de la República de Colombia	2000
Viceministerio de Juventud	Ministerio de Cultura y Juventud	Ministerio República de Costa Rica	1971
Unión de Jóvenes Comunistas de Cuba	Dirección Nacional de Juventud	Partido Comunista República de Cuba	1962
Instituto Nacional de la Juventud	Ministerio de Inclusión Económica y Social	Ministerio República del Ecuador	2001
Dirección Nacional de Juventud	Secretaría de Inclusión Social	República de El Salvador	
Consejo Nacional de la Juventud	Presidencia de la República	Oficina de la Presidencia de la República de Guatemala	1997
Instituto Nacional de la Juventud	Presidencia de la República	Oficina de la Presidencia de la República de Honduras	2006
Instituto Mexicano de la Juventud	Secretaría de Educación Pública	Ministerio/Secretaría Estados Unidos Mexicanos	1998
Instituto Nicaragüense de la Juventud	Oficina de la Presidencia de la República	Oficina de la Presidencia de la República de Nicaragua	2007
Dirección Nacional de Voluntariado	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio República de Panamá	2005
Viceministerio de la Juventud	Ministerio de Educación	Ministerio República de Paraguay	1992
Secretaría Nacional de Juventud	Ministerio de Educación	Ministerio República del Perú	2005
Ministerio de la Juventud	Ministerio de la Juventud	Ministerio República Dominicana	2000
Instituto Nacional de la Juventud	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio República Oriental del Uruguay	1991
Instituto Nacional de la Juventud	Ministerio de Educación	Ministerio República Bolivariana de Venezuela	2003

Fuente: OIJ, Organización Iberoamericana de Juventud. Disponible <http://www.oij.org/miembros.php>.

grupo poblacional como los jóvenes, en un entorno en donde ministerios de rango equivalente se focalizan en sectores que atraviesan por los mismos individuos, es ciertamente un reto mayor. La intersección de acciones con ministerios como el de Educación, Trabajo y Salud representa quizá la complejidad más inmediata.

Un reflejo de los altos costos y dificultades para lograr una mayor coordinación interinstitucional para atender a grupos poblacionales específicos es la escasez de cifras gubernamentales sobre el gasto que se realiza en la juventud de los países de América Latina. Para fines de esta investigación realizamos una búsqueda exhaustiva de presupuestos públicos para atender a la población joven en distintos países de la región, encontrando como resultado una dispersión considerable de información que dificulta realizar una estimación del esfuerzo gubernamental que se realiza en el tema. En un análisis reciente, Rodríguez (2010) realiza una búsqueda similar, tomando primordialmente los presupuestos del sector educativo como referencia. Concluye que no existen cifras confiables y que el rango puede ir por lo menos del 5 al 15 por ciento del gasto gubernamental.

Por este motivo, es relevante que países como Costa Rica y República Dominicana cuenten con una organización gubernamental que sí permite a la combinación de ambos modelos. Se requerirá de un análisis más profundo sobre estos dos casos para valorar si estos arreglos institucionales son más adecuados para hacer frente al creciente riesgo de los NiNi a lo largo de la región.

5. Conclusiones

Este documento argumenta y documenta que existe un grupo de jóvenes en América Latina en situación de riesgo y vulnerabilidad extrema que es urgente atender, pero que hasta ahora no ha sido una prioridad en las políticas públicas de la región. Su importancia radica, entre otros elementos, en sus impactos sobre la capacidad de construir cohesión social en el presente, así como las posibilidades de fomentarla en el futuro.

Se trata del 16,2 por ciento de jóvenes entre 15 y 18 años —alrededor de 9 millones de jóvenes— que no estudian ni trabajan y se encuentran en una situación de ocio proclive a la violencia, la criminalidad, el embarazo temprano, las adicciones y, sobre todo, a la falta de desarrollo de las capacidades necesarias para contar con oportunidades futuras de avance profesional y humano. Además de constituir un riesgo importante para los temas emergentes de seguridad y criminalidad, este grupo de jóvenes, catalogados aquí como NiNi, son un creciente riesgo para el futuro y pueden incluso implicar que la actual “ventana de oportunidad” demográfica se materialice en menor medida.

Diversas circunstancias individuales, familiares-comunitarias y generales se asocian con la aparición y vulnerabilidad de este grupo. En particular destacan los crecientes entornos de violencia, la falta de políticas de atención temprana, la obsolescencia de los modelos educativos a lo largo de la región, la carencia de servicios de salud adecuados y la falta de oportunidades de desarrollo productivo en los mercados laborales y de las opciones para emprender actividades por cuenta propia.

Para hacer frente a este grupo de riesgo es necesario adoptar dos enfoques: uno de prevención a través de intervenciones desde los primeros momentos del ciclo de

vida y otro de reacción, para hacerle frente a las expresiones negativas que se observan actualmente. Proponemos aquí una manera sencilla de organizar la discusión de las distintas intervenciones en ambos sentidos. Por un lado, se trata de identificar las cambiantes necesidades de cada individuo a lo largo de su ciclo de vida, conjuntándolo con distintas herramientas de política de acuerdo a la etapa y problemática correspondiente. Por ejemplo, es claro que las intervenciones prioritarias en las etapas prenatal y de la niñez son intervenciones tempranas de protección en salud y nutrición. En etapas posteriores, además de la protección, se requiere ampliar las capacidades accediendo al sistema educativo y los mecanismos para evitar la deserción, mientras que en la juventud, adicionalmente se requiere de abrir oportunidades productivas. Los tres niveles en los que se puede actuar mediante intervenciones de política pública son el individual, el familiar-comunitario y el general.

Identificamos el conjunto de acciones que se puede incluir a lo largo de este proceso y que han sido señaladas en la literatura reciente. Lo novedoso del enfoque consiste en ofrecer claridad en cuanto a la necesidad de complementar las medidas de prevención con las de reacción, con una secuencia y objetivos distintos dependiendo de la etapa de que se trate.

Incluimos además una discusión más detallada de tres temas estratégicos. El primero son las intervenciones tempranas, que han sido mucho menos priorizadas que otras opciones a pesar de la contundencia de la evidencia sobre su necesidad y sobre las implicaciones de su ausencia. Por tratarse de un tema emergente, es entendible que hasta ahora no se hayan privilegiado las intervenciones tempranas como parte de las políticas nacionales de juventud, pero en la medida que sigan ignorándose este tipo de acciones de prevención es probable que la necesidad de acciones de reacción sean crecientes, cada vez más complejas y que requieran cada vez de más recursos.

Un segundo tema estratégico es la educación. No se trata solamente de ampliar la oferta educativa. Es necesario reformular profundamente los sistemas educativos tradicionales basados todavía en la memorización, para evolucionar hacia modelos del siglo XXI que además de transmitir conocimientos desarrollen las habilidades y las competencias que son indispensables en la actualidad. Esto implica una transformación de fondo en las prácticas docentes, la creación de nuevos materiales y métodos educativos, la innovación en los sistemas de gestión escolar e incluso en la modernización de la infraestructura. A menos que el tema de la pertinencia y calidad de la educación para los jóvenes se asuma como prioridad a nivel nacional, se destinen los recursos que requiere su transformación y se asuman los costos políticos de trastocar inercias e intereses acumulados por varias décadas, el instrumento por excelencia de atención a la juventud, que es el sistema educativo, continuará siendo un cuello de botella y potencial generador de grupos de NiNi, en lugar de constituirse como el propulsor más poderoso de desarrollo. Adicionalmente, es necesario dotar a la escuela de mecanismos para evitar la deserción, convirtiéndola en un espacio en donde los jóvenes encuentren respuestas y atención a su problemática.

Un tercer tema son los programas específicos para facilitar el tránsito al mundo laboral y para ampliar las opciones de desarrollo profesional que puedan reducir los incentivos a la pertenencia a grupos NiNi. Existe una controversia actualmente sobre el tipo

de instrumentos para lograr este objetivo y recientemente se ha puesto en tela de juicio la visión tradicional de que el desempleo juvenil se debe a la falta de oportunidades. El argumento alternativo es que los jóvenes emprenden búsquedas sucesivas y prolongadas para identificar las opciones que mejor se ajustan a sus necesidades e intereses, e incluso pueden acceder voluntariamente a mercados laborales informales para adquirir experiencia y capacitación para facilitar su posterior incorporación al mercado laboral formal. Esta hipótesis reciente lleva a un conjunto de acciones de política distintas a las tradicionales, con énfasis en los mercados de información, la creación de programas de pasantía y el mayor acceso a capacitación para el trabajo a edades jóvenes.

Finalmente identificamos que un elemento que puede considerarse una restricción en la actualidad para el despliegue de una política integral y articulada de atención a la población NiNi es la precaria institucionalidad de las políticas de juventud en los países de la región. De acuerdo a la información más reciente con la que contamos, solamente dos países cuentan con instituciones de atención a la juventud de nivel ministerial. En la mayoría de los países prevalecen arreglos institucionales en los que la responsabilidad es atribuida a institutos o consejos que pretenden atender el tema de manera integral pero que comúnmente carecen de los presupuestos, instrumentos y autoridad para incidir significativamente en el tema, y menos aun para conformar una necesaria política de Estado.

Todos los países de América Latina aún están a tiempo de introducir políticas de prevención y reacción para hacerle frente a los riesgos que implican los grupos de NiNi para los jóvenes mismos y para la sociedad en su conjunto. De atribuirle a este tema la prioridad que merece, se contribuirá a seguir construyendo la cohesión social que requiere la región para transitar hacia períodos de mayor prosperidad.

ANEXOS

CUADRO A1. Acciones de prevención

#	NOMBRE DEL PROGRAMA	PAÍS	TIPO DE INSTITUCIÓN	FOCO DE ATENCIÓN	TIPO DE INTERVENCIÓN
1	Programa de Seguridad Ciudadana	Nicaragua	Gubernamental	Individual	Prevención, rehabilitación y reinserción social
2	Mano Amiga	Panamá	Gubernamental	Individual	Prevención y rehabilitación
3	Programa Deportes de Media Noche	Brasil	Gubernamental	Grupal	Prevención y rehabilitación
4	Prevención y Reinserción	El Salvador	No gubernamental	Individual	Prevención y reinserción social
5	Atención integral a jóvenes asociados en pandillas	Honduras	No gubernamental	Individual	Prevención, rehabilitación y reinserción social
6	Programa Colibrí	Perú	Gubernamental y no gubernamental	Individual	Prevención y rehabilitación

CUADRO A2. Acciones de reinserción de grupos NiNi

#	NOMBRE DEL PROGRAMA	PAÍS	TIPO DE INSTITUCIÓN	FOCO DE ATENCIÓN	TIPO DE INTERVENCIÓN
1	Mano Extendida	El Salvador	Gubernamental	Individual	Reinserción social
2	Centro de Prevención de la Violencia	Nicaragua	No gubernamental	Grupal	Reinserción social
3	Rehabilitación de Pandilleros	El Salvador	No gubernamental	Individual	Rehabilitación y reinserción social
4	Alianza Joven de USAID	Guatemala	No gubernamental	Individual	Rehabilitación y reinserción social
5	Asociación para del Delito	Guatemala	No gubernamental	Individual	Rehabilitación y reinserción social
6	Programa de Inserción Social Por Una Esperanza	Panamá	Gubernamental y no gubernamental	Grupal	Rehabilitación y reinserción social
7	Desafío 100	Honduras	No gubernamental	Individual	Reinserción social

REFERENCIAS

- Almeida, R. e Y. Cho (2010). *Employer-Provided Training in the Developing World; Patterns and Incentives for Building Skills for Higher Productivity*. The World Bank (por publicarse).
- Banco Interamericano del Desarrollo (BID). (2011). *La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real*. Luis Alberto Moreno. Washington D.C.
- Banco Mundial (2007a). “Brazil: Youth at Risk in Brazil”. Report No. 32310-BR. The World Bank, Washington DC.
- _____ (2007b). “Brazil: Youth at Risk in Brazil, Vol. II”. Report No. 32310-BR. The World Bank, Washington DC.
- _____ (2006). *Informe de desarrollo mundial 2007: desarrollo y las nuevas generaciones*. Banco Mundial, Oxford University Press.
- Barber, M. y M. Mourshed (2008). “¿Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos?”. En *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)*, 41.
- Behrman, J.R., S. Duryea y M. Székely (2002). “We Are All Getting Older: A World Perspective on Aging and Economics”. En *East Asian Economic Perspectives*, 13 (2):18-51.
- Birdsall, N. y M. Székely (2003). “Bootstraps, not Band-aids”. En J. Williamson y P. P. Kuczynski, “*After the Washington Consensus*”. Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Braun, M. y C.E. Vélez (2004). “Retos institucionales para la equidad y sustentabilidad del desarrollo social en América Latina”. Presentado en el VI Foro de Equidad Social, agosto de 2004. Mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Case, A. y C. Paxson (2008). “Stature and Status: Height, Ability, and Labor Market Outcomes”. En *Journal of Political Economy*, 116(3): 499-532.
- CEPAL (2004a). *Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina 1995-2000*. Santiago de Chile, División de Desarrollo Social.
- _____ (2004b) *La juventud en Iberoamérica: Tendencias y urgencias*. Santiago de Chile, División de Desarrollo Social.
- Cunha, F. y J. Heckman (2007). “The Technology of Skill Formation”. En *American Economic Review*, 97(2): 31-47.
- Cunha, F.; J. Heckman, L. Lochner y D. Masterov (2006). “Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation”. En E. Hanushek y F. Welch (eds.), *Handbook of the Economics of Education*. Amsterdam: North Holland.

- Cunningham, W. (2009). "Unpacking Youth Unemployment in Latin America". En *Policy Research, Working Paper 5022*. The World Bank.
- Cunningham, W. y E. Bagby (2010). "Factors that Predispose Youth to Risk in Mexico and Chile". En *Policy Research, Working Paper 5333*. The World Bank.
- _____ (2007). "Early Identification of At-Risk Youth in Latin America: An Application of Cluster Analysis". En *Policy Research, Working Paper 4377*. The World Bank.
- Cunningham, W. y J. Bustos (2011). "Youth Unemployment Transitions in Latin America". En *Policy Research, Working Paper 5521*. The World Bank.
- Cunningham, W.; L. Cohan, S. Naudeau y L. McGinnis (2009). *Supporting Youth at Risk: A Policy Toolkit for Middle-Income Countries*. The World Bank, Washington DC.
- Cunningham, W. y M. Correia (2003). *Caribbean Youth Development*. The World Bank, Washington DC.
- Cunningham, W.; L. McGinnis, R. García-Verdú, C. Tesliuc y D. Verner (2008). *Youth at Risk in Latin America and the Caribbean*. The World Bank, Washington DC.
- Dell'Aglio, D.; W. Cunningham, S. Koller, V. Cassepp y J. Severo (2007). "Youth well-being in Brazil; an Index for Cross-Regional Comparisons". En *Policy Research, Working Paper 4189*, April 2007. The World Bank.
- Duarte, J. y M.S. Bos (2011). *Retos educativos en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (por publicarse).
- Duryea, S.; A. Cox Edwards y M. Ureta (eds.) (2003). *Critical Decisions at a Critical Age: Adolescents and Young Adults in Latin America*. Inter American Development Bank, Washington DC.
- Duryea, S.; S. Galiani, H. Nopo y C. Piras (2007). "The Educational Gender Gap in Latin America and the Caribbean". En *Working paper, Research Department IDB*, 600.
- Friedman, J. y J. Levinsohn (2002). "The Distributional Impacts of Indonesia's Financial Crisis on Household Welfare: A 'Rapid Response' Methodology". En *The World Bank Economic Review*, 16(3): 397-423 (December).
- Grantham-McGregor, S. y A. Cornelius (2001). "A Review of Studies on the Effect of Iron Deficiency on Cognitive Development in Children". En *Journal of Nutrition*, 131: 649S-668S.
- Hanushek, E.; J.F. Kain, D.M. O'Brien y S.G. Rivkin (2005). "The Market for Teacher Quality". En *National Bureau of Economic Research, working paper 11154* (February).
- Hanushek, E. y L. Woessmann (2007). "The Role of School Improvement in Economic Development". En *CESifo Working Paper*, 1911 (February)
- Heckman, J. (2008a). "Schools, Skills and Synapses". En *Economic Inquiry*, 46(3): 289-324.

- _____ (2008b). “The Growing Polarization of American Society and its Implications for Productivity: Schools, Skills and Synapses”. En *CEPR Policy Research VOX Report*, August 25.
- _____ (2007). “The Economics, Technology and Neuroscience of Human Capability Formation”. En *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104(33): 13250-13255.
- _____ (2006a). “Catch ‘em Young: Investing in Disadvantaged Young Children is Both Fair and Efficient”. En *Wall Street Journal*, Enero 10, A14.
- _____ (2006b). “Investing in Disadvantaged Young Children is Both Fair and Efficient”. Presented to the Committee for Economic Development, the Pew Charitable Trusts, PNC Financial Services Group. New York City, enero.
- _____ (2006c). “Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children”. En *Science*, 312(5782): 1900-1902.
- Hopenhayn, M. (2008). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar*. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL.
- Jordan, H., R. Mendro y D. Weersinghe (1997). “Teacher Effects on Longitudinal Student Achievement: A Preliminary Report on Research on Teacher Effectiveness”. Paper presentado a *National Evaluation Institute*, Indianapolis.
- Jung, I. (2005). “ICT-Pedagogy Integration in Teacher Training: Application Cases Worldwide”. En *Educational Technology & Society*, 8 (2): 94-101.
- Keane, J. (2009). “What the Economic Crisis Means for Child Labor”. En *Global Social Policy*, 9: 175-196.
- Kluve, J.; F. Rother y M.L. Sánchez (2010). “Training Programs for the Unemployed, Low Income and Low Skilled Workers”. En R. Almeida and D. Robalino (eds.), *Skills Development Strategies: Taking Stock and Looking Ahead*. The World Bank.
- Knudsen, Eric I., James J. Heckman, Judy L. Cameron y Jack P. Shonkoff (2006). “Economic, Neurobiological, and Behavioral Perspectives on Building America’s Future Workforce”. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* (PNAS), 103 (27): 10155-10162.
- Lustig, N. y L.F. López Calva (2010). “Declining Latin American Inequality: Market Forces or State Action?” En *Vox*, 6 de junio. Disponible en <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5148>.
- Machinea, J.L. (2005). *Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*. CEPAL, Chile.
- Mehrotra, S. (2009). “The Impact of the Economic Crisis on the Informal Sector and Poverty in East Asia”. En *Global Social Policy*, 9 101/118.
- Mendoza, R. (2009). “Aggregate Shocks, Poor Households and Children: Transmission Channels and Policy Responses”. En *Global Social Policy*, 9: 55-78.

- OECD (2010). *The High Cost of Low Education Performance*. Paris: Organization for Economic Co-Operation and Development.
- Patel, M. (2009). "Economic Crisis and Children: An Overview for East Asia and the Pacific". En *Global Social Policy*, 9: 33-54.
- Paxon, C. y N. Schady (2007). "Cognitive Development Among Young Children in Ecuador: the Roles of Wealth, Health and Parenting". En *Journal of Human Resources*, 42(1).
- Perrenoud, P. (2004). *Diez nuevas competencias para enseñar. Invitación al viaje*. Barcelona: Graó (Biblioteca de Aula, 196).
- Ramesh, M. (2009). "Economic Crisis and its Social Impacts: Lessons from the 1997 Asian Economic Crisis". En *Global Social Policy*, 9: 79-99.
- Rivkin, S.; E. Hanushek y J. Kain (2005). "Variable Definitions, Data, and Programs for Teachers, Students, and Academic Achievement". En *Econometrica Supplementary Material*, 73, 2. Disponible en www.econometricsociety.org/ecta/supmat/4139data.pdf.
- Rodríguez, E. (2010). "Políticas públicas de juventud en América Latina: Avances concretados y desafíos a encarar en el marco del Año Internacional de la Juventud". En *UNESCO, Serie de Debates SHS 1*, mayo.
- Sanders, W. y J. Rivers (1996). *Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Student Academic Achievement*. Research Progress Report. Knoxville: University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center.
- Schady, N. (2007). "Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean". En *Economía*, 6(2): 185-225.
- Schwartzman, S. y C. Cox (eds.) (2009). *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*. Santiago: Colección CIEPLAN, Uqbar Editores.
- Shang, X. y X. Wu (2003). "Protecting Children under Financial Constraints: 'Foster Mother Villages' in Datong". En *Journal of Social Policy*, 32(4): 549-570 (October).
- Singh, A.; M. Patel, N. Heyzer, E. Miyegombo, G. Kohler, D. Toole y A. Chhibber (2009). "Global Social Policy Forum: Children and the Economic Crisis". En *Global Social Policy*, 9: 5-31.
- Spinks, S. (2003). "Adolescent Brains are Work in Progress". En PBS Frontline. Disponible en <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/teenbrain/work/adolescent.html>
- Székely, M. (2008). "Hacia la institucionalización de la política social en México". En E. Torres y J. D Pineda (eds.), *Transición y nueva institucionalidad en México*. New Mexico: Lat-Net, IAPEM.
- UNESCO (2003). *Education in and for the Information Society*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

DESARROLLO CON COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Dante Contreras, Amaranta Alfaro & Paulina Sepúlveda C.

Introducción

Los cambios económicos, tecnológicos, sociales y culturales derivados de la globalización, así como la expansión de la sociedad de la información y las comunicaciones, sientan las bases del interés e inquietud de los gobiernos y los foros internacionales en la cohesión social, en especial de América Latina (AL), donde el modelo de desarrollo económico adoptado no ha logrado conjugar crecimiento con equidad.

El concepto de cohesión social se ha caracterizado por tener múltiples definiciones y confundirse con otros conceptos. Según el Consejo Europeo, la cohesión social es “la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitando la polarización” (Tironi, 2008: 13). Una sociedad cohesionada consiste en una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de estos objetivos comunes bajo medios democráticos. Por su parte, en América Latina se entiende por cohesión social “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión social y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (CEPAL, 2007: 16).

Como apuntó el proyecto de cohesión social llevado adelante por CIEPLAN en 2008, la cohesión social puede ser definida en un sentido amplio como “la capacidad dinámica de una sociedad democrática para absorber el cambio y el conflicto social mediante una estructura legítima de distribución de recursos materiales y simbólicos, tanto a nivel socioeconómico (bienestar), sociopolíticos (derechos) y sociocultural (reconocimiento), como a través de la acción combinada de los mecanismos de asignación del Estado, del mercado, de la sociedad civil, de la familia y de otras redes comunitarias” (Tironi, 2008: 18). Es decir, la cohesión social está estrechamente relacionada con la igualdad de oportunidades que, a su vez está íntimamente relacionada con la libertad (Sen, 1998). En este sentido, sociedades con mayores niveles de cohesión social son sociedades con más oportunidades y, por tanto, con individuos más libres.

Existe consenso en la región sobre la importancia de la cohesión social y es considerada esta como una tarea prioritaria para los gobiernos. El punto de partida para esta preocupación puede ser atribuido principalmente a tres factores. Primero, el crecimiento económico sostenido que ha experimentado la región en los últimos años. Segundo, que, pese a los logros económicos alcanzados en América Latina, aún persisten altos niveles de pobreza, desigualdad, discriminación y exclusión social. Tercero, que gracias al crecimiento económico alcanzado en los últimos años, hoy es posible diseñar políticas que permitan disminuir la pobreza y la desigualdad, y así aumentar la cohesión social.

En este sentido, resulta prioritario diseñar políticas que faciliten una mayor cohesión social. Si bien se han realizado esfuerzos en la región para mejorar distintos indicadores de bienestar, los resultados son insuficientes. Las políticas han sido exitosas en términos de cobertura, mas no de calidad. A su vez, no ha existido simultaneidad en

las políticas para mejorar el bienestar de la población. Si se considera que el desarrollo humano es un proceso complejo y que comprende diferentes áreas, las políticas sectoriales resultan insuficientes. Es decir, es necesario diseñar políticas integrales que contemplen tanto políticas de educación, como de salud o empleo, entre otras. Se requiere de programas multidimensionales que, a su vez, incorporen a todo el aparato estatal y a los ciudadanos.

Siguiendo esta lógica, los países de la región han implementado políticas de transferencias condicionales, en especial enfocadas a la primera infancia. Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) son programas de transferencias monetarias dirigidos a familias pobres, bajo la condición de que estos hogares realicen inversiones en capital humano en los niños del hogar. La evidencia sugiere efectos positivos de estos programas sobre la desigualdad. En efecto, Lustig y López-Calva (2011) revelan una caída de la desigualdad en América Latina, producida principalmente por la creación de nuevos empleos y la implementación de programas de transferencias condicionadas dirigidos a la población de menores ingresos.

Estas son buenas noticias para la región. Los PTC, al ser programas complejos que integran distintas áreas, tienen efectos positivos sobre la cohesión social. Ellos tienen una presencia importante en la región. A su vez, la mayoría de estos programas están enfocados en la primera infancia y si consideramos que esta es una de las etapas más importantes de los individuos y donde se determinan en gran medida las diferentes habilidades necesarias para desenvolverse a nivel educacional, laboral y social, estos programas son fundamentales.

Por otro lado, si bien los programas de transferencias condicionadas han fortalecido y relevado las políticas de primera infancia, aún queda mucho por hacer. Es importante diseñar nuevas políticas dirigidas a intervenir en los primeros años de vida de los individuos —en especial de los más vulnerables—; pero es necesario que sean más integrales y comprehensivas que las existentes hasta ahora. La idea central es disminuir las brechas iniciales en la vida de los individuos de tal forma que se logre generar mayores oportunidades educacionales, laborales, mayor bienestar futuro, mayor integración social y, por ende, mayor desarrollo de los países.

Diseñar nuevas políticas que logren una mayor cohesión social es prioritario para los gobiernos. En este sentido, la actual masificación de internet y las comunidades digitales en sus diferentes formas dan lugar a nuevos modos de comunicación entre los individuos, aumentado la participación ciudadana y, por tanto, incrementando la cohesión social. Foros, blogs y diferentes comunidades digitales sirven como nuevos mecanismos de inclusión. Internet rompe las distancias físicas y, en algunos casos, las diferencias sociales. Es capaz de generar grupos que se sienten identificados con un todo, que comparten ideas y propósitos en conjunto y que pueden formar movimientos ciudadanos. Estas nuevas formas de comunicación representan nuevos mecanismos de cohesión social, importantes para que los gobiernos tengan presentes en políticas futuras, con especial énfasis en lo que concierne a la percepción que tienen los individuos respecto a ellos y a la sociedad en la viven.

Este trabajo se ordena de la siguiente manera. En primer lugar, realiza una breve descripción de los distintos factores considerados en el análisis de la cohesión social. En

segundo lugar, analiza cuáles son las políticas necesarias para lograr una mayor cohesión social en América Latina. Finalmente, describe las nuevas formas de comunicación e información, y la relación que estas tienen con la cohesión social en la actualidad.

1. Cohesión social en América Latina: factores que importan

Existen diferentes factores que influyen en la cohesión social. En particular, el crecimiento económico, las oportunidades laborales en las sociedades, la generación de capacidades, la familia, el entorno, la protección social y la libertad. En lo que sigue, se hace una breve descripción de la importancia de estos factores en la cohesión social y de la situación en AL respecto de cada uno de ellos.

Desarrollo económico, desigualdad y segregación

Lograr niveles de crecimiento que generen recursos suficientes para promover un mayor bienestar en las sociedades resulta fundamental para una mejor cohesión social. Un pobre desempeño económico no permite la creación de empleos —en especial para los más pobres— que se requiere para una mayor integración social, superación de la pobreza y mayores oportunidades. A su vez, un pobre desempeño económico restringe de manera importante los presupuestos de los países, limitando a su vez el alcance de las políticas sociales impulsadas por los gobiernos. En otras palabras, un nivel apropiado de crecimiento económico que genere empleos de calidad es una condición necesaria para disminuir la pobreza y aumentar las oportunidades y la cohesión social.

El desempeño económico de América Latina ha mostrado una mejora en los últimos años. Durante el período que va de 2003 a mediados del 2008 (antes de la crisis financiera internacional), la región vivía uno de las eras de mayor expansión económica, obteniendo una tasa promedio de crecimiento del 5%. A su vez, la reducción en la tasa de pobreza fue de 10 puntos porcentuales entre 1990 y el 2006¹. Pese a ello, cuando se consideran las últimas décadas, el desempeño económico ha sido lento y muy volátil (CEPAL, 2007).

Respecto a otros indicadores de bienestar básicos de la región, estos revelan una mejora en las condiciones de vida. De esta manera, en las últimas décadas se han logrado mejoras en la esperanza de vida al nacer, disminución de la tasa de mortalidad y desnutrición infantil en América Latina. Estos resultados probablemente se encuentran asociados a mejoras en el acceso a los sistemas de salud, agua potable, saneamiento y a los programas de transferencias condicionadas implementados en la región.

Por su parte, también se observan importantes mejoras en educación. La evidencia indica una disminución en los niveles de analfabetismo adulto y un aumento en el acceso a la educación primaria y secundaria. Sin embargo, esto no ha ido de la mano con un aumento en la calidad ni con mayor integración. Según la prueba internacional PISA de

¹ El año 1990 el nivel de pobreza en la región alcanzó un 48,3% mientras que en el año 2006 la tasa de pobreza llegó a una 38,5% (CEPAL, 2007).

2009, los resultados de la región están muy por debajo de los países pertenecientes a la OECD. Se observa, al mismo tiempo, que los sistemas educativos de la región presentan altos niveles de segregación y desigualdad.

A pesar de la mejora en las condiciones de vida, persiste la desigualdad de ingresos en la región. En el año 2009, el índice de GINI alcanzó a un 0,53, lo que sitúa a AL como la región del mundo con mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Sin embargo, estudios recientes muestran una reducción en los niveles de desigualdad en América Latina (Lustig y López-Calva, 2011; Contreras y Gallegos, 2011). Los principales factores que explican esta disminución son la caída en la brecha salarial entre los trabajadores calificados y no calificados, así como el incremento de las transferencias gubernamentales dirigidas a los más pobres. Pese a estos esfuerzos, lograr una mayor equidad en la región continúa siendo una tarea pendiente. Si no se logran mayores niveles de equidad, no será posible disminuir la exclusión y aumentar la cohesión social. Lustig y López-Calva (2011) concluye al respecto que mejorar la calidad de los servicios para los pobres —especialmente en educación— y ampliar la cobertura de la educación postsecundaria, cerrar las notorias brechas de protección social, aumentar gasto público, y contar con impuestos más progresivos, son clave para continuar en el camino hacia sociedades más equitativas.

Por otro lado, los niveles de segregación en la región son elevados tanto a nivel residencial como en el acceso a los sistemas de salud y educación. En AL se encuentra un patrón de concentración territorial de los grupos de altos ingresos en zonas integradas y bien conectadas con la ciudad, mientras que los de menores ingresos tienden a distribuirse a través de la periferia metropolitana (Arriagada y Rodríguez, 2003). La evidencia empírica acerca de los efectos de la segregación residencial sobre el rendimiento académico, embarazo adolescente, tasas de empleo, niveles de delincuencia y pobreza indican efectos negativos y significativos. A su vez, este patrón de concentración regional, ha favorecido una mayor desigualdad en el acceso a la cultura, áreas verdes y centros de deportes y una mayor exclusión social (Larrañaga y Sanhueza, 2007; Contreras y Medrano, 2009).

Respecto a la segregación educacional, diferentes artículos evidencian que es una de las variables que más afecta el rendimiento académico de los estudiantes (PISA, 2009). En América Latina se tienen sistemas escolares desiguales y segregados según la capacidad de demanda. Por su parte, la evidencia empírica indica efectos negativos y significativos de la segregación educacional sobre el rendimiento académico de los estudiantes (Valenzuela et al., 2008). Es decir, los actuales sistemas educacionales de la región reproducen la desigualdad en la distribución de los ingresos. Es por ello que cobra tanta importancia la educación como mecanismo para disminuir las desigualdades en el futuro.

Al mismo tiempo, los grupos de mayores ingresos tienen acceso a sistemas de salud privados de buena calidad, mientras que los grupos de menores ingresos acceden a sistemas de salud públicos deficientes, carentes de infraestructura y personal técnico que cubra sus necesidades.

En suma, la región ha implementado medidas que han mejorado el acceso a los servicios de salud y educación. Sin embargo, este acceso no ha logrado integrar a los distintos segmentos socioeconómicos de la población. Ejemplo de ello son los sistemas

de protección social implementados por Chile y Uruguay, países citados frecuentemente como ejemplos de crecimiento con equidad. Si bien en ambos países los sectores más vulnerables han sido beneficiados por reformas a la educación y a la salud pública, las medidas implementadas no han logrado un sistema de protección social integrador.

Hoy en día la institucionalidad en la región ha permitido la existencia de barrios, salud y educación diferentes para los más pobres y los más ricos. Lo anterior ha provocado una mayor polarización y no ha facilitado la cohesión social en América Latina.

Oportunidades laborales

El ingreso derivado del trabajo representa la fuente más importante del total presupuestario de los hogares (aproximadamente un 80%). Por lo tanto, si aumentan las oportunidades laborales, aumenta el ingreso del trabajo; con ello aumenta el ingreso total de los hogares, se tiene un mayor bienestar y, por ende, se logran efectos positivos sobre la cohesión social. A su vez, un empleo de calidad refuerza la percepción de pertenencia de los individuos, al sentirse ellos mismos como agentes activos que contribuyen al desarrollo de la sociedad.

Por otro lado, el acceso a un empleo de calidad y la protección social de los ocupados son factores determinantes de la distribución de la seguridad y el bienestar material de las sociedades, mientras que la precariedad de los empleos determina de manera importante la pobreza y la desigualdad. Según la Organización Internacional del Trabajo, “la cohesión social requiere la existencia de trabajo decente que incremente la inclusión laboral para superar la pobreza y la desigualdad. A la vez, el logro de mejores y mayores niveles de cohesión social es uno de los principales desafíos que presenta la región para generar trabajo decente” (OIT, 2007).

El mercado del trabajo en AL ha tenido un pobre desempeño, en especial durante las décadas de los 80 y los 90. Estos resultados se asocian tanto a efectos económicos (lento crecimiento), como a las reformas laborales implementadas durante el período, las que impactaron de forma negativa en la creación del empleo. En efecto, durante estas décadas el desempleo creció, aumentó el empleo informal y el aumento real de los salarios se concentró principalmente en los trabajadores calificados. La liberalización comercial no fue capaz de compensar la pérdida de empleo de sectores anteriormente protegidos con los generados a partir de los sectores exportadores. Es más, según Lora (2011), los tendieron a ser de menor calidad en términos de salarios y estabilidad laboral. Esta situación se agudiza entre 1998 y el 2002.

El auge económico conseguido entre 2004 y 2008 tuvo un impacto positivo en el mercado del trabajo. La tasa de ocupación aumentó y la de desocupación disminuyó llegando a un 7,6% el año 2008. Es importante señalar que durante este período se favoreció la creación de trabajo asalariado respecto al trabajo por cuenta propia y el trabajo informal.

Por otro lado, aunque la crisis que se inicia a finales de 2008 afectó el mercado del trabajo, no tuvo el impacto negativo de recesiones anteriores. Así, en la región solo disminuyó la tasa de empleo en 0,5 puntos. Pese a los buenos resultados de los últimos años, el mercado del trabajo aún continúa siendo precario. Al año 2008, la tasa de empleo informal es de un 48,5% y los trabajos formales precarios representan un 15,5%

del total del empleo. Adicionalmente, si se considera que en 1990 el total del empleo informal representaba 47,8% del empleo total y el porcentaje de trabajos formales precarios llegaba a un 11%, los cambios durante el periodo fueron menores (CEPAL, 2010).

La profunda desigualdad de los ingresos en la región es —en parte— un reflejo de la falta de oportunidades y de la precariedad de los empleos que hoy se ofrecen. Si no se crean trabajos de calidad, en particular para los sectores más vulnerables, que permitan una mayor generación de ingresos, será imposible tener las condiciones suficientes para lograr una mayor cohesión social.

Desigualdad de oportunidades y movilidad social

América Latina no solo se ha caracterizado por su desigualdad en la distribución de ingresos sino que también por su desigual distribución de oportunidades. Según Rawls (1971) y Sen (2009), es necesario diferenciar aquellas desigualdades que son producto de factores heredados (origen social), de aquellas que responden al mérito y a la capacidad de las personas.

La igualdad de oportunidades está estrechamente vinculada al nivel de educación, a las oportunidades laborales y la movilidad social. Idealmente las sociedades deberían contar con mecanismos que posibiliten la igualdad de oportunidades; que los individuos puedan mediante su propio esfuerzo mejorar su estatus socioeconómico sin importar su origen social.

Un mayor nivel de igualdad de oportunidades debiera traducirse en una asignación más eficiente de la dotación de talentos que se encuentran distribuidos a través de la sociedad, permitiendo que los individuos elijan actividades en función de sus ventajas comparativas. De esta forma, las sociedades debieran lograr mayores niveles de productividad, más desarrollo económico, más bienestar y también mayor cohesión social.

Ferreira y Gignoux (2008) han estudiado la desigualdad de oportunidades en la región, en especial en los salarios. Los autores encuentran que existe una importante desigualdad de los salarios, con medias de desviaciones logarítmicas (índices de Theil en paréntesis) que van desde el nivel más bajo de 0,572(0,485) en Panamá, al más alto de 0,786(0,790) en Guatemala. Los autores, a través de técnicas paramétricas y no-paramétricas, encuentran que una quinta y una tercera parte puede explicarse por la desigualdad de oportunidades asociada a seis características de circunstancia: género, etnicidad, niveles de educación de los padres, ocupación del padre y el lugar de nacimiento. La mayor desigualdad de oportunidades de los ingresos laborales se encuentra en Brasil y la menor en Colombia.

Por otro lado, el grado de transmisión de los ingresos de una generación a otra es una medida generalmente utilizada como un indicador de la igualdad de oportunidades existentes en una sociedad. La literatura muestra distintos mecanismos que permiten medir la transmisión de los ingresos entre distintas generaciones. El enfoque más común es el análisis de la elasticidad intergeneracional por ingresos. Los resultados muestran una alta persistencia en la elasticidad de los ingresos intergeneracionales en América Latina. Por ejemplo, en el caso chileno, la elasticidad de ingresos entre una generación y otra es de 0,45. Estos resultados reflejan una alta elasticidad del ingreso

entre padres e hijos, es decir, una baja movilidad social en Chile (Contreras y Sepúlveda, 2010). Estos resultados son preocupantes y son un llamado a las autoridades para idear políticas que mejoren esta problemática.

Las diferentes definiciones de cohesión social comparten un enfoque acerca de un modelo de sociedad basado en la justicia social, donde prime el estado de derecho y la libertad, además de los sistemas de protección e inclusión adecuados para cubrir a la población. En otras palabras, la cohesión social requiere de la igualdad de oportunidades para que la población ejerza sus derechos y asegure su bienestar sin discriminación y atendiendo a la diversidad.

Los niveles de desigualdad de oportunidades en AL no son sostenibles ni deseables si es que se quiere lograr una mayor cohesión social. En este sentido, es necesario que los gobiernos de la región implementen medidas de largo plazo, de tal forma que aumente la igualdad de oportunidades. Para ello, se requiere de un contrato social que dé fuerza y continuidad a las medidas planteadas, con la participación y el apoyo de diversos actores dispuestos a dialogar y llegar a acuerdos.

Rol de la educación en la cohesión social

La educación se considera uno de los principales mecanismos de inclusión social, al contribuir a la formación ciudadana y crear conciencia colectiva. A su vez, la educación es un instrumento de integración social que debiera permitir la interacción de individuos con distintas habilidades y orígenes socioeconómicos. Pese a ello, la institucionalidad de la región no ha logrado generar esta interacción. Como se señaló arriba, los sistemas educacionales de la región son segregados y marcados por las diferencias socioeconómicas.

Por otro lado, un nivel adecuado de cobertura y calidad educacional en la población se relaciona directamente con mayores oportunidades, convirtiéndose en un elemento fundamental a considerar por los responsables de la política. Además, muchas veces se lo reconoce como un indicador de cohesión. El desarrollo de capacidades (educación) es fundamental para reducir la pobreza, puesto que prepara a las personas para el ejercicio ciudadano, con todo lo que ello conlleva. Es decir, una educación de calidad y equitativa es un elemento clave para una sociedad más inclusiva.

Como se mencionó anteriormente, existen avances en términos de cobertura educacional en AL. Casi todos los países de la región han logrado que más del 90% de los jóvenes complete la educación primaria y cerca del 70% pueda ingresar a la secundaria. En promedio, los jóvenes de entre 20 a 24 años de la región tienen entre tres y cuatro años más de formación que sus padres (CEPAL, 2007). Respecto a la educación terciaria, en la última década muchos países expandieron la cobertura de los niveles técnico y superior. La tasa bruta de matrícula ha aumentado de un 18% en 1994, a un 37% el 2008 (IESALC, 2008). Es decir, se ha producido un aumento notable en la cobertura, la tasa de matrícula de educación terciaria casi se ha duplicado en los últimos años, y su crecimiento ha sido constante a través del tiempo.

Es importante señalar que la composición de la población estudiantil ha variado sustancialmente, no solo respecto del acceso de nuevos grupos socioeconómicos y de edades, sino que también respecto de las necesidades educativas y su disponibilidad

de tiempo para la formación. Por su parte, ha habido una proliferación de entidades educativas de educación terciaria, impulsada por la entrada de instituciones privadas.

Respecto a la educación preescolar, esta se ha transformado en una preocupación creciente y ha adquirido cada vez mayor relevancia como política pública en la región. Sus beneficios son múltiples. El acceso a educación preescolar de calidad permite contar con mejores oportunidades para acceder, permanecer y aprender en la escuela, ya que las niñas y niños ingresan a la educación básica más preparados y motivados (Currie, 2001). En efecto, la etapa del desarrollo que va desde el nacimiento hasta los 6 ó 7 años se considera como el periodo más significativo en la formación del individuo (Young, 2002; UNESCO, 2007). Una educación temprana de calidad permite a los niños desarrollar habilidades y conceptos básicos como la ampliación y el manejo de nuevo vocabulario, comunicación oral y expresiva, desarrollo del razonamiento lógico, orientación espacial y desarrollo de la motricidad, todos necesarios para un mejor desempeño durante la trayectoria escolar (CIDE, 1997).

En otras palabras, la educación preescolar cumple un rol central en el desarrollo básico de los niños, en especial cuando se trata de familias de escasos recursos. Los niños de familias vulnerables provienen de hogares con bajo capital cultural y social, con poca escolaridad de los padres, limitado manejo del lenguaje, redes sociales insuficientes, limitado uso de recursos educativos y falta de ambientes favorables para la formación del aprendizaje; además de vivir en los barrios más desposeídos, donde no se cuenta con áreas verdes ni centros de deporte, y donde existen los niveles más altos de criminalidad y consumo de drogas. Para estos niños, políticas dirigidas a aumentar su participación en la educación preescolar son fundamentales, no solo en términos de cobertura, sino que también de calidad.

La evidencia empírica muestra que haber pasado como alumno por la educación preescolar puede contrarrestar los efectos negativos del entorno de niños pobres en los primeros años de educación básica (Ramey y Ramey, 1999; UNICEF, 2000; UNESCO, 2007). Por ejemplo, en Argentina, la universalización del acceso al preescolar incrementó el rendimiento académico de los niños beneficiarios en las áreas de matemáticas y lenguaje (Berlinski, Galiani y Gertler, 2006). Por su parte, evaluaciones de programas de preescolar y nutrición en Colombia y Bolivia, muestran que la educación preescolar es capaz de mejorar la capacidad motriz y psicosocial de los niños, así como del rendimiento académico en lenguaje y matemáticas (Behrman, Cheng y Todd, 2004; Attanasio y Vera-Hernández, 2004).

2. Políticas públicas integrales para una mayor cohesión social

Unidad de acción: individuo, familia, entorno y complementariedades

Un mayor crecimiento económico de las naciones suele asociarse positivamente con un mayor desarrollo social. La idea es que un mayor crecimiento económico promueve mayor bienestar en la medida que aumentan los recursos de la sociedad. Pese a ello, esta relación no es causal ni automática; los procesos son más complejos y se generan dificultades en el avance simultáneo de las diversas áreas del desarrollo social. Estas

diferencias se acentúan cuando se considera el diseño de las políticas públicas dirigidas a mejorar el desempeño de las diferentes áreas del desarrollo. Por ejemplo, las políticas sectoriales en salud, educación, o empleo, no han logrado tener simultaneidad en las tasas de cobertura y calidad en los diferentes sectores, ni tampoco se observan ritmos similares en el mejoramiento de la gestión de cada sector.

Existe complementariedad e interrelación entre las diferentes políticas públicas que deben ser consideradas al momento del diseño. El efecto de políticas multidimensionales coordinadas en bienestar debiera ser mayor que el efecto de políticas sectoriales. Por ejemplo, si los gobiernos están interesados en lograr una mayor igualdad de oportunidades se necesitan individuos que cuenten con sus capacidades plenas. Es decir, que se cuente con sistemas de salud eficientes y eficaces que aseguren las condiciones básicas de la población. A su vez, se requieren sistemas educacionales que aseguren el acceso y la calidad de educación para toda la población, de tal forma que los individuos cuenten con las capacidades para ejercer sus derechos y cumplir sus deberes como ciudadanos. Por otro lado, si se cuenta con individuos sanos y con capacidades productivas, se necesita un mercado del trabajo dinámico que asegure que los individuos puedan desarrollar sus capacidades y contribuir al desarrollo de sus países. En este sentido, la región debe avanzar en políticas con mayor grado de integralidad, de manera de obtener mejores resultados en beneficio de la población.

Es importante considerar políticas que fortalezcan y consideren a la familia como uno de sus ejes principales². La familia (su estructura y funcionamiento) es la principal responsable de la formación y la realización de las personas. El proceso de formación de capacidades tiene como objetivo el desarrollo de ellas para la vida familiar. Por tanto, el núcleo familiar es el punto de partida de las políticas públicas que intenten promover y apoyar el desarrollo de las capacidades afectivas, intelectuales y profesionales de los individuos.

Por su parte, el entorno en que se desarrollan los individuos frecuentemente es uno de los factores olvidados en las políticas públicas. Para un desarrollo integral de las personas no solo se requiere mayor acceso a salud, educación o empleo, sino que se necesita, también, de espacios que permitan a los individuos otro tipo de interacciones sociales, como parques, áreas verdes e instalaciones recreativas y deportivas. Estos espacios generan una serie de efectos ambientales positivos, como control de la contaminación del aire y del ruido, modificación del microclima y realce del paisaje. También se producen efectos sociales positivos, como el mejoramiento de la salud pública, la recreación, factores estéticos y el bienestar general, en particular en los sectores más vulnerables. Además de servir como espacios integradores donde individuos de diferentes características pueden interactuar.

Existen casos exitosos en América Latina que han logrado generar espacios de integración ciudadana, desarrollo educativo y cultural. Esto ha sucedido con los “Parques Bibliotecas” implementados en la ciudad de Medellín, Colombia. A partir del año 2004, se crearon cinco de estos parques, ubicados estratégicamente en las zonas más nece-

² Entendiendo “familia” como todo tipo de estructura familiar (biparental, monoparental, etc.).

sitadas de dicha ciudad. Estos espacios cuentan con áreas destinadas al conocimiento, la cultura y el encuentro ciudadano como: salas de lectura e internet para niños y adultos, centros de desarrollo empresarial, una sala “Mi Barrio”³, ludoteca, talleres de capacitación, teatro, escuela de música, sala de exposiciones, locales comerciales, cafeterías, estacionamientos, zonas verdes y recreativas. Los “Parques Bibliotecas” se han convertido no solo en centros de consulta, sino también en puntos de encuentro de las comunidades vecinas.

Proyectos como el anterior son importantes para la región, pues logran el empoderamiento ciudadano de los espacios públicos, generando mayor interacción, lo que puede disminuir los efectos de los sistemas segregados que operan y así aumentar la cohesión social.

En resumen, hoy en día no solo la educación y la salud son segregadas, sino que el sistema en general. Es necesario impulsar políticas públicas que logren una mayor integración social, a través de interacción entre individuos de distintas realidades socioeconómicas para lograr una mayor cohesión social.

Programas de transferencia condicionada

Los Programas de Transferencia Condicionada (PTC), como se señaló, son programas de transferencias monetarias dirigidos a familias pobres, bajo la condición que estos hogares realicen inversión en capital humano en los niños del hogar. Los requerimientos de salud y nutrición, por lo general requieren controles periódicos, monitoreo del crecimiento y vacunación para niños menores de 5 años, cuidado perinatal para las madres y citas periódicas en el consultorio de salud. Las condicionalidades en educación usualmente incluyen matrícula escolar más algún requisito de asistencia en torno al 80 u 85% total. La mayoría de los programas de transferencias monetarias van dirigidos a las madres, y en algunos casos, a los propios niños⁴.

Según la CEPAL (2010), los programas gubernamentales de asignaciones monetarias a los sectores más vulnerables de la población benefician a 113 millones de latinoamericanos, que representan el 20% de la población de la región. Los programas cubren 18 países de AL y los beneficiarios llegan a 25 millones de familias como se observa en la Tabla 1. Pese a la amplia cobertura de los programas, el gasto promedio solo representa un 0,40% del PIB de los países de la región.

El programa que tiene una mayor cobertura de beneficiarios en términos absolutos es “Bolsas de Familia” en Brasil, con 52 millones de personas, originado por la unificación de los programas de transferencias de ingresos condicionadas sectoriales⁵. El bono básico de este programa está focalizado hacia familias en situación de extrema pobreza

³ Las salas “Mi Barrio” están destinadas a conservar la memoria escrita, fotográfica y fílmica de las zonas donde se encuentran los Parques Biblioteca. Mientras que las ludotecas son centros de desarrollo infantil y familiar a través del juego y los juguetes.

⁴ Para mayor detalle, ver Fizsbein y Schady (2009).

⁵ Entre ellos, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação y Auxílio-Gas. En 2005 se unifica con el Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

(ingreso mensual per cápita de hasta R\$70) y corresponde a una transferencia plana por familia. Las condiciones corresponden a una asistencia escolar mínima de un 85% para niños, niñas y adolescentes entre 6 y 15 años, mientras que para los niños y niñas y adolescentes en riesgo o retirados del trabajo infantil, se debe cumplir con asistencia mínima de 85% a servicios coeducativos. Por otro lado, se requiere el cumplimiento del calendario de vacunaciones y controles de crecimiento y desarrollo para niños y niñas menores de 7 años; asistencia a controles prenatales y acompañamiento de madres lactantes entre 14 y 44 años.

El segundo programa de mayor cobertura es “Oportunidades”, en México, con 27 millones de personas. Es uno de los programas más importantes y ha servido de referente para otros que se han implementado en la región. Nació en 1997 bajo el nombre de “Progresá” (Programa de Educación, Salud y Alimentación) y estaba dirigido solo a zonas rurales. En el año 2001 amplía su cobertura a zonas semiurbanas y urbanas. Este programa incluye un paquete de medidas, entre ellas, apoyo alimenticio, educacional, de salud y energético, para adultos mayores y población infantil. Entre las condiciones que exige a los beneficiarios se encuentran la asistencia a controles médicos programados (para todos los integrantes del hogar con frecuencia diferenciada según edades), asistencia a la escuela (85% de asistencia), apoyo en alimentación del hogar y consumir suplementos nutricionales.

Otros programas de gran cobertura en la región son “Familias en Acción” en Colombia (12 millones de individuos) y el “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador (44% de la población del país). Entre los programas más pequeños se encuentran: la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” y el programa “Jefas y Jefes de Hogar Desocupados” de Argentina; los bonos “Juancito Pinto” y “Madre Niña-Niño Juana Azurduy” de Bolivia; “Chile Solidario” de Chile; los programas “Avancemos y Superémonos” de Costa Rica, y los “Bonos de Desarrollo Humano y Solidario” de Ecuador.

Los PTC se caracterizan por ser programas complejos que se ocupan de distintas dimensiones del bienestar de las personas. Según CEPAL (2010), los PTC contribuyeron a aminorar el impacto de las crisis económicas y reducir la desigualdad, junto con aumentar los ingresos laborales⁶. Pese a ello, el gasto promedio de los países en estos programas aún es muy bajo.

Los PTC representan una primera aproximación de las políticas públicas integrales a las cuales se requiere avanzar en la región, aunque es preciso avanzar en su complejidad. Por ejemplo, la mayoría de las condicionalidades en educación se concentran en asistencia de los estudiantes. En un futuro, sin embargo, los programas deberían incluir condicionalidades en rendimiento. Respecto a la condicionalidades en empleo, se deberían implementar esquemas de ingreso laboral complementarios para los más pobres. La idea es que alguien que trabaja no debiera ser considerado pobre; si trabaja y recibe ingresos por ello, debiera lograr satisfacer sus necesidades mínimas. Si el in-

⁶ Al ser programas orientados a disminuir las brechas educacionales, aumentan las oportunidades educacionales y laborales, es más fácil acceder a trabajos de calidad y tener mayor ingresos. Luego, la crisis tuvo menos efectos al estar la población más preparada para enfrentarla.

greso que recibe no es suficiente para ello, entonces el gobierno debiera complementar los ingresos con tal de que logren satisfacer sus requerimientos básicos.

A su vez, los programas debieran considerar a la educación terciaria de manera que se logre el financiamiento educacional de los más vulnerables, con el objetivo de tener sistemas de educación terciaria con menor segregación. Otra medida alternativa es que los estudiantes con créditos universitarios realicen clases en escuelas vulnerables, como parte del pago de sus créditos, de tal forma que niños vulnerables se beneficien de la interacción con los estudiantes universitarios, tanto por la mejor calidad de educación que estos tienen para ofrecer, como por el capital social que los universitarios pueden aportar.

TABLA 1. Programas de Transferencia Condicionada

NOMBRE DEL PROGRAMA	AÑO EJECUCIÓN	PAÍS
Familias por la Inclusión Social	2005-	Argentina
Jefas y Jefes de Hogar Desocupados	2002-2005	Argentina
Programa de Ciudadanía Porteña	2005-	Argentina
Asignación Universal por Hijo para Protección Social	2009-	Argentina
Bono Juancito Pinto	2006-	Bolivia
Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy	2009-	Bolivia
Bolsa Familia	2003-	Brasil
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	1997-	Brasil
Bolsa Escola	2001-2003	Brasil
Bolsa Alimentação	2001-2003	Brasil
Cartão Alimentação	2003	Brasil
Chile Solidario	2002-	Chile
Familias en Acción	2001-	Colombia
Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar	2005-	Colombia
Red Unidos (Ex Red Juntos)	2007-	Colombia
Avancemos	2006-	Costa Rica
Superémonos	2000-2002	Costa Rica
Bono de Desarrollo Humano	2003-	Ecuador
Bono Solidario	1998-2003	Ecuador
Comunidades Solidarias Rurales	2005-	El Salvador
Mi Familia Progresá	2008-	Guatemala
Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora	2007-	Honduras
Programa de Asignación Familiar (PRAF)	1990-	Honduras
PRAF/BID Fase II	1998-2005	Honduras
PRAF/BID Fase III	2006-2009	Honduras
Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición	2010-	Honduras

Programme of Advancement Through Health and Education (PATH)	2001-	Jamaica
Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresa)	1997-	México
Red de Protección Social	2000-2006	Nicaragua
Sistema de Atención a Crisis	2005-2006	Nicaragua
Red de Oportunidades	2006-	Panamá
Bonos Familiares para la Compra de Alimentos	2005-	Panamá
Tekoporã	2005-	Paraguay
Abrazo	2005-	Paraguay
Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres)	2005-	Perú
Programa Solidaridad	2005-	República Dominicana
Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCTP)	2005	Trinidad y Tobago
Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	2005-2007	Uruguay
Asignaciones Familiares	2008	Uruguay
Tarjeta Alimentaria	2006	Uruguay

Políticas integrales para la primera infancia

Los niños y niñas de América Latina nacen y viven sus primeros años de vida bajo profundas desigualdades. La calidad de atención que los niños de la región reciben de sus padres, cuidadores y profesores es muy heterogénea, dependiendo del estrato social del que provengan. En este sentido, el acceso a un medio adecuado para desarrollarse determina que, desde su concepción, los niños más vulnerables se vean afectados negativamente por su entorno.

Siguiendo esta lógica, una de las intervenciones con mayor retorno para aumentar la igualdad de oportunidades en la población debiera ser a través de la implementación de programas integrales de primera infancia, que contemplen políticas de educación, salud y nutrición en los primeros años de vida. Políticas integrales dirigidas a la primera infancia ayudarían a prevenir daños irremediables que pueden ocurrir en esta etapa de la vida de los individuos, como resultado de falta de cuidado adecuado o carencias nutricionales.

La educación preescolar representa uno de los componentes principales para llevar a cabo políticas integrales. El estímulo intelectual que pueden recibir los niños durante los primeros cuatro años de vida en los jardines infantiles, en especial para aquellos más vulnerables, resulta fundamental para el desarrollo del capital humano de la región. Los países ya han avanzado en cobertura, ahora la tarea pendiente es la calidad⁷.

⁷ Un mayor acceso de los niños y niñas a educación preescolar de calidad debiera expresarse en mejores resultados y mayores tasas de retención a los largo de la educación primaria.

Por otro lado, es importante que los países tengan presente la intersectorialidad para la aplicación de las políticas. Se requiere la participación de diferentes ministerios, donde exista coordinación y complementariedad en las medidas implementadas.

En América Latina ya existen países implementando políticas integrales. Entre ellos se encuentra Chile con el programa “Chile Crece Contigo”; Colombia con el “Plan País-Plan Decenal”; Costa Rica con el “Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia”; Cuba con el “Plan Nacional de Acción a Favor de la Infancia”, y Ecuador con el “Plan Nacional Decenal de Protección Integra a la Niñez y la Adolescencia”.

A pesar de los esfuerzos por implementar políticas integrales en materia de primera infancia, aún queda mucho por hacer, en especial en la coordinación y participación de los diferentes actores. Se requiere una mayor participación del aparato estatal en su conjunto, de la voluntad política, de un mayor involucramiento de las familias en las políticas implementadas y de un mayor gasto de los gobiernos en programas relacionados con la primera infancia.

Nuevas formas de cohesión social

En los últimos años los sistemas de comunicación han sufrido cambios sin precedentes debido al desarrollo e introducción de las nuevas tecnologías de la comunicación e información (NTICs), como resultado de la masificación de Internet⁸. Las NTICs se han integrado paulatinamente a procesos de transformación en los ámbitos político, social, económico, cultural y científico. Bajo este nuevo escenario, conceptos como ciudadanía y espacio público han sido ampliamente debatidos, e incluso se ha llegado a hablar de “ciber ciudadanías” (Rueda, 2005; Álvarez, 2009).

No cabe duda de que estas nuevas tecnologías están generando nuevas prácticas y nuevas formas de movilización y participación ciudadana, en especial a nivel de sociedad civil y en movimientos ciudadanos. En este sentido, están generando nuevas formas de inclusión e integración ciudadana, conceptos íntimamente relacionados con la cohesión social.

La introducción de las NTICs ha desplazado los movimientos sociales basados en estructuras políticas y piramidales, dando paso a agrupaciones ciudadanas sin origen político, descentralizadas, sin jerarquías y con estructuras horizontales, que comparten puntos de interés comunes como temas medioambientales, igualdad de género o libertad sexual. Estos nuevos movimientos han sido resultado de la interrelación que se desarrolla en los “medios de comunicación interactiva”, que hacen posible la generación de contenido por los usuarios y la interacción entre pares de manera directa. Estas características de las NTICs tienen el potencial de promover nuevas formas de ejercer ciudadanía, así como generar mayores niveles de interacción social.

⁸ En lo que sigue, entenderemos como nuevas tecnologías de la información, aquellas herramientas computacionales e informáticas que procesan, almacenan, sintetizan, recuperan y presentan información de diferentes formas. Es decir, son un conjunto de herramientas, soportes y canales para el tratamiento de la información. Son nuevos soportes para registrar, almacenar y difundir información de manera interactiva a través de Internet.

El éxito de las nuevas formas de interacción social depende del grado de penetración de las nuevas tecnologías en la población (brechas de acceso) y de los niveles de alfabetización o de apropiación de las competencias de las mismas. En América Latina, las brechas digitales aún son importantes. Los más vulnerables son precisamente quienes tienen menor acceso a los circuitos de información y comunicación, reproduciendo las desigualdades en ingreso que se tienen en la región. Sin embargo, es importante señalar que se han realizado diferentes esfuerzos por combatir la brecha digital⁹. Éstos se han dirigido a masificar y ofrecer igualdad de oportunidades de acceso a la información a través del uso y la apropiación de las NTICs, ofreciendo capacitación y entrenamiento de competencias digitales para comunicarse, respecto a búsquedas de información en Internet y trámites en línea, entre otros¹⁰.

Comunicarse, informarse y asociarse hoy en día requiere desenvolverse y apropiarse de las nuevas tecnologías de manera independiente. En este sentido, si bien un mayor acceso y apropiación de las NTICs no genera un aumento inmediato en la participación ciudadana ni soluciona automáticamente los problemas de cohesión social y desigualdad, desde una perspectiva de corto y mediano plazo, tiene el potencial de fortalecer el capital social, permitiendo instalar prácticas para la participación y la superación de las desigualdades, especialmente a través de los medios de comunicación social interactivos.

La web social: medios de comunicación interactiva e interacción social

Los medios de comunicación social interactiva (MCSI) consisten en el uso de tecnologías basadas en Internet donde cada usuario puede publicar o producir contenido e interactuar con otros usuarios utilizando diversas herramientas y soportes como textos, imágenes, videos, pistas de audio, entre otros. Plataformas como Twitter, Facebook, blogs, foros y diferentes comunidades virtuales son parte de los llamados medios de comunicación social interactiva.

Existe una serie de atributos que hacen particulares a los MCSI, entre ellos su carácter gratuito, tanto como para el que produce su contenido como para quien lo observa y lo comenta, su manejo intuitivo y sencillo, su publicación instantánea y sus audiencias activas y participativas. Además de su persistencia (el registro de la comunicación queda en línea para la posterioridad), su búsqueda (la posibilidad de encontrar un “cuerpo digital” mediante búsqueda en línea), su replicabilidad (la posibilidad de reproducir expresiones al pie de la letra de un lugar a otro sin poder distinguir el original de la copia) y sus audiencias invisibles (la imposibilidad de determinar quienes son testigo de las expresiones en la red) (Boyd, 2007).

Existe un fuerte debate, tanto en la academia como en los gobiernos y foros internacionales, respecto a la importancia e influencia de los MCSI en la comunicación, el in-

⁹ Entre ellos destacan programas como Telecentro, difundido ampliamente en América Latina y el Caribe, u One Laptop Per Child (OLPC). Además de proyectos propios de cada país como: Corporación El Encuentro (Chile), Fundación Infocentros (Venezuela), Gemas da la Tierra (Brasil), entre otros.

¹⁰ En América Latina, el acceso a Internet ha crecido de manera importante aumentando de un 29% a un 35% entre el año 2002 y 2008, lo cual puede ser resultado de los proyectos llevados a cabo en la región.

tercambio y la creación de información y por su papel formativo; además de la discusión sobre su potencial democratizador, ya que se le ha adjudicado la capacidad de construir y/o desarrollar ciudadanía y contribuir a la promoción e incremento de la participación ciudadana (Binimelis, 2007).

Estos medios de comunicación han sido catalogados como medios democráticos, donde se lleva a cabo una “comunicación simétrica entre pares” (Surman y Reilly, 2005). Han cambiado la forma de comunicarnos, informarnos, participar cívicamente e incluso movilizarnos socialmente. En efecto, los MCSI han sido utilizados como medios de protesta y movilización. Plataformas como Twitter y Facebook han logrado movilizar a miles de personas con un interés común, en zonas alejadas geográficamente, para compartir información y participar en acciones colectivas de gran alcance (Rattray, 2009).

Los MCSI hoy en día son la base para informar, congrega y movilizar grupos de personas con intereses comunes. Gracias a las nuevas plataformas de comunicación, estos grupos han sido escuchados y han aumentado su presencia en la agenda pública y en los medios tradicionales, alcanzado una visibilidad y un empoderamiento que antes era casi imposible. Las nuevas tecnologías de la información han servido como foro para las voces que fueron ignoradas por mucho tiempo, en especial las de los más vulnerables y excluidos de la sociedad (Schuler, 2003).

En las redes sociales cada individuo puede expresarse a favor o en contra de algún tema en particular, creando o adhiriéndose a alguna plataforma de la causa, donde puede participar, difundir, recibir información y opinar en igualdad de condiciones con sus pares. En efecto, investigaciones recientes indican que el uso de las TICs por grupos y comunidades en América Latina ha incrementado y fortalecido los vínculos con otras agrupaciones, así como ha aumentado sus posibilidades de darse a conocer y reclutar nuevos miembros, dando origen a nuevas formas de comunidad, participación y empoderamiento ciudadano (Rueda, 2005).

Los usuarios de las NTICs no solo consumen información y contenido en línea, sino que también los producen y los diseminan. Según los expertos, una de las consecuencias más importantes de la producción de contenido en línea desde la gente, y no sólo de un emisor a una masa anónima, es la creación de comunidades y la construcción de conciencia comunitaria (Alfaro, 2010). Esta nueva forma de comunicarse ha cambiado la noción de audiencia. En Internet, este concepto se ha vuelto complejo, dando origen a diversos términos para las prácticas sociales realizadas en línea: usuario, productor, participante o consumidor, entre otros. En todos estos términos destaca el rol activo del internauta.

Los usuarios de los MCSI se caracterizan por ser “activos, conectados, socialmente bulliciosos y comprometidos” (Jenkins, 2006). Gracias a su capacidad de compartir con otros, interrelacionarse y conectarse simétricamente entre sí, generan con cierta holgura las llamadas comunidades virtuales o comunidades en línea¹¹, siendo capaces de discutir

¹¹ En América Latina existe una serie de comunidades virtuales, entre ellas Patagonia sin represas, Chao Pesca'o: salvemos punta de choros, Sistemas de Información Agraria, Vamos Mujeres, Fundación Acceso Telemedicinas EHAS, Computer Clubhouse, entre otras.

en foros y organizar manifestaciones (vía Twitter o Facebook, por ejemplo) sin la necesidad de estar en una misma habitación, ni siquiera en el mismo país o zona horaria.

En este sentido, los usuarios de los MCSI gozan de un empoderamiento sin precedentes. Los usuarios tienen la capacidad de contactarse directa y simétricamente con otros que comparten sus ideas o causas sin necesidad de intermediarios, sin jerarquías, publicando contenidos de forma paralela a los medios tradicionales y creando sus públicos y seguidores.

Hace casi dos décadas, en los comienzos de Internet, Rheingold vaticinaba que “una nueva forma de organización social nacerá de la fusión de la libertad de expresión, la falta de control central, el acceso a la comunicación de muchos a muchas y el esfuerzo voluntario” (Rheingold, 1993). Hoy en día, la red se presenta como una oportunidad para crear y fortalecer alianzas sociales, abriendo nuevos espacios de participación en la vida comunitaria, facilitando el flujo de ideas, el empoderamiento de los usuarios y generando comunidades y movimientos ciudadanos.

Las nuevas comunidades entregan una serie de beneficios y bienes colectivos en el área del capital social, como la interacción con una amplia red de contactos de los participantes. En el capital de los conocimientos, estas comunidades permiten incrementar, agudizar y difundir informaciones y conocimientos gracias al uso de las TIC. En cuanto al capital emocional o la comunión, que implica fuertes sentimientos personales de confianza, se genera un compromiso entre los participantes (Rueda, 2005).

En este sentido, las NTICs son fundamentales y son una nueva forma que los gobiernos debieran explotar para lograr una mayor cohesión social. Como se ha mencionado anteriormente, los MCSI tienen un efecto importante sobre la participación ciudadana, que precisamente es uno de los principales ingredientes de la democracia y la cohesión social. Es necesario ampliar la participación e incorporar a los ciudadanos para lograr la integración social (Araos-Fraser, 2010).

La ciudadanía plena pasa, idealmente, porque el individuo participe de alguna forma en la esfera social, económica o política, para insertarse de esa manera en la sociedad y en el mercado. En este sentido, los MCSI poseen un enorme potencial para disminuir brechas, ofreciendo y alentando plataformas de participación a nivel social, cultural y cívico. Los MCSI ofrecen una participación que se da en un ambiente libre de jerarquías y discriminaciones, donde hombres y mujeres participan, sin importar su nivel educacional, edad, estrato socioeconómico, inclinación sexual, entre otros.

De esta manera, las NTICs ofrecen a los participantes un escenario ideal para experimentar con la afiliación y el empoderamiento ciudadano, alimentando así los ideales de la ciudadanía y la cohesión social. Además de ejercitar otras competencias cívicas tales como: expresar opiniones en público, liderazgo, negociación, compromiso, llegar a acuerdo en grupos, solución de conflictos, entre muchas otras. Las NTICs entrenan la “capacidad de participar”, entendida como actitud y habilidad, y ofrecen al mismo tiempo “la oportunidad de participar”, entendida como el espacio que permite el ejercicio de la participación.

Las organizaciones de la sociedad civil vienen ejercitando estas competencias en Internet desde hace varios años, aplicando las tecnologías que ofrecen los MCSI. Dichas organizaciones han descubierto y puesto en práctica el potencial del desarrollo y cons-

trucción de ciudadanía en la promoción de una mayor participación y democratización de la sociedad a través de Internet.

Por otra parte, las oportunidades de participación y asociación que ofrecen los MCSI pueden contribuir a reforzar la identidad colectiva de las agrupaciones, dado que una ciudadanía activa puede operar como convertidor, traduciendo las aspiraciones de las personas y sus recursos asociativos en acción política (Orrego y Araya, 2002). Es especial, esto puede ser potencialmente beneficioso para los jóvenes, de quienes se dice que carecen de identidad común¹².

Las autoridades han entendido la importancia de las NTICs y han tratado de generar canales más directos entre los gobiernos y los ciudadanos (como los proyectos de e-gobierno o gobierno electrónico de países como Chile y Uruguay). Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil han fomentado la interacción y comunicación a través de los MCSI, formando redes para la defensa de intereses y problemas comunes, construyendo respuestas articuladas y colocando sus problemas y temas en la visibilidad pública.

Estas nuevas formas de organización y trabajo en red tienen el potencial de repercutir en una mayor integración social, al fortalecer la ciudadanía, y de lograr una mayor disposición a la confianza y a la asociación. Lo anterior favorece el ejercicio ciudadano, el capital social, entendiendo este último como un conjunto de normas y redes de compromiso cívico que se materializan en la disposición de lazos de confianza y cooperación que establecen los individuos entre sí y con las instituciones. De esa forma se logra un espacio seguro para el desarrollo de las relaciones interpersonales, dando cabida a sentimientos de pertenencia y compromiso social, sin importar el género, etnia, orientación sexual o discapacidades. Estas relaciones son las bases para establecer lazos de cooperación mutua y, por ende, lograr una mayor cohesión social.

Por otro lado, los MCSI tienen el potencial de disminuir factores de riesgo de exclusión social, por ejemplo, al adquirir y entrenar las competencias TICs mediante su uso. Hoy en día, individuos sin competencias en estas nuevas tecnologías están en situación de vulnerabilidad al considerarse “discapacitados digitales”, lo cual significa estar excluido de una importante fuente de capital. Sin mencionar además la desventaja en la que se encontrarían los individuos a la hora de querer ingresar al mercado laboral, donde cada día cobran más importancia las competencias TIC.

Respecto a este último punto, Levy y Murnane (2005) señalan que las competencias más solicitadas actualmente por el mercado laboral, la sociedad y la economía, son la capacidad de análisis, la interactividad y las habilidades computarizadas. McLaughlin (2000) indica que las habilidades basadas en tecnologías son altamente valoradas y útiles, mejorando la capacidad de contribuir a la sociedad y las probabilidades de éxito de quien las tiene. De esta manera, la falta de acceso o conocimiento TIC podría traducirse en menos oportunidades laborales, o incluso, en la exclusión del mercado laboral.

¹² Por ejemplo, en Chile se produjo un gran movimiento estudiantil en 2011, que abogaba por un mejoramiento de la educación. La participación de los jóvenes fue masiva. Los estudiantes se mostraron comprometidos con el movimiento e identificados con él. Gran parte de la respuesta masiva a las movilizaciones fue producto de la utilización de los MCSI.

Al tener los individuos las capacidades que hoy requiere el mercado del trabajo y al ampliar las redes de contacto que permitan acceder a empleos de mayor calidad, mejoran las posibilidades de mayores ingresos en el trabajo, aumenta el bienestar de las familias y mejora la cohesión social.

Políticas públicas para una mayor cohesión social a través de las NTICs

Si bien la brecha digital relacionada con el acceso ha sido el tema central de una serie de políticas públicas en países de América Latina, aún existen otras instancias que continúan excluyendo a ciertos sectores del uso participativo e inclusivo de las NTICs. En miras de aprovechar esta herramienta y aplicarla en pos de la integración y la participación ciudadana, es necesario incorporarlas a la vida democrática en la sociedad civil. Para ello se requiere fortalecer las políticas públicas relacionadas a la adopción y el uso efectivo de las TICs (Williamson, 2007), enfrentando el desafío de lograr una ciudadanía más y mejor informada y portadora de nuevas demandas (Orrego y Araya, 2002).

En este sentido, el fortalecimiento de programas de acceso a las NITCs es vital para llevar las tecnologías a las comunidades, en un ambiente donde es posible explorar sus usos de manera cercana y segura. Como ya se mencionó, programas como Fundación Infocentro en Venezuela, El Encuentro y BiblioRedes en Chile, o Caso Genda da Terra en Brasil, son experiencias positivas de llevar las tecnologías a las comunidades a través de puntos de acceso.

Por otro lado, es importante fortalecer los programas de entrenamiento. Lograr el acceso a las TICs es solo el primer paso; el siguiente consiste en capacitar en las competencias y habilidades TIC para usar de manera efectiva las herramientas puestas a disposición en la primera etapa. En la actual sociedad del conocimiento es necesario manejar las TIC con el fin de que los ciudadanos seamos plenamente partícipes de la cultura y el mundo que nos rodea (Jenkins, 2006).

La falta de acceso igualitario a las competencias TICs amenaza la equidad social. Por lo que es central reforzar la capacitación de las personas de sectores excluidos en el manejo, mantenimiento y gestión de las TICs. Es clave alfabetizar a los ciudadanos de todas las edades y grupos sociales en el lenguaje de estas tecnologías¹³.

Otro punto importante a considerar por los programas de entrenamiento son los softwares y las herramientas de instrucción. En este sentido es importante dar a conocer las alternativas gratuitas de características similares a los *softwares* y herramientas pagadas disponibles en el mercado. Por ejemplo, *Office* y *Open Office* ofrecen herramientas sin costo de procesador de texto, hojas de cálculo, herramientas de dibujo y de presentaciones, entre otras.

Una medida importante es la instauración de programas de capacitación enfocados al uso de las TICs en la micro, pequeña y mediana empresa. Las emprendedoras y los emprendedores pueden aplicar estas nuevas tecnologías tanto para promocionar su

¹³ La mayoría de los programas mencionados anteriormente proporcionan instrucción y entrenamiento a quienes lo solicitan.

empresa, productos o servicios como para ordenar sus gastos o pagos a proveedores, por ejemplo. Esta capacitación debe estar orientada a generar nuevas competencias en la gestión empresarial, uso de las TICs y comercio electrónico, en beneficio directo de la competitividad y la participación de los emprendedores en los mercados.

Por otro lado, se puede favorecer la existencia de monitores enfocados a impulsar la participación y el desarrollo de comunidades que faciliten e instruyan de forma cercana y accesible en diferentes puntos de acceso. Por ejemplo, el programa *One Laptop Per Child* ha sido implementado fuertemente en la región con el objetivo de dar mayor acceso a las tecnologías y su uso. Sin embargo, hoy se debiera avanzar a lograr una mayor conexión a Internet de tal forma de dar paso a la creación de comunidades virtuales, de manera que los niños puedan compartir información, realizar tareas y ser partícipes de los múltiples beneficios de los medios de comunicación interactivos descritos anteriormente. En este sentido, la familia puede fortalecer este proceso, siendo los propios niños de los hogares más pobres los intermediarios entre las NITCs y las familias de ellos.

El Servicios de Impuestos Internos (SII) o las Oficinas de Informaciones, Reclamos y Sugerencias (OIRS) en Chile, han dado inicio a nuevas formas de acción y comunicación con las autoridades. Estas y otras plataformas del gobierno electrónico no solo facilitan y simplifican los trámites de los ciudadanos, sino que ofrecen mayor transparencia gubernamental y mayor acceso a la información y canales de comunicación directos y efectivos, sobre todo para aquellos ciudadanos ubicados en zonas rurales o de difícil acceso.

Otra medida importante puede ser la implementación de programas para capacitar y asistir al personal público. Por ejemplo, el “Programa Enlace Hispano Americano de Salud” (EHAS), utilizado en las zonas rurales de la provincia Alto Amazonas de Perú, intenta contribuir a la mejora de los sistemas públicos de asistencia sanitaria. Para ello, se adoptó un sistema de información y comunicación para el personal médico en los establecimientos de salud rurales, conocido como “Telemedicina”. El sistema consiste en una serie de herramientas de telecomunicación de bajo costo (comunicación de voz, correo electrónico) utilizadas para consultas remotas a especialistas, acceso a documentación sobre salud, capacitación a distancia del personal de salud y asesoría para desarrollar sistemas informatizados de vigilancia epidemiológica. Este mismo modelo ofrece una serie de posibilidades en otras áreas del servicio público, tales como asistencia legal en temas de familia o difusión de programas de becas, subsidios y concursos públicos.

A pesar de ser un área relativamente nueva, las TICs están desempeñando un papel fundamental en el desarrollo. Potenciales usos y aplicaciones aún están por ser develados, por lo que se hace necesario el fomento de las acciones I+D en TICs en los países de América Latina¹⁴. Una pieza clave es la promoción de la investigación en TICs en universidades y centros de investigación a nivel público y privado. Para ello, es nece-

¹⁴ Un ejemplo de ello es el proyecto corporativo de PAN Américas cuyo objetivo es apoyar la investigación sobre los usos sociales y el impacto que tienen las TICs en el desarrollo de América Latina y el Caribe. Esta iniciativa forma parte del Área de Programa ICT4D del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC/CIID) y funciona en estrecha colaboración con el Instituto para Conectividad de las Américas (ICA) y otras iniciativas regionales y mundiales.

sario reforzar los vínculos entre las instituciones de investigación y educación con la empresa privada. Finalmente, es importante crear esquemas de incentivos que premien a aquellos que fomentan y crean nuevos usos de las TICs.

Conclusiones

La cohesión social es la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada consiste en una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de estos objetivos comunes bajo medios democráticos. En ese sentido, este documento se ha centrado en estudiar los diferentes elementos y mecanismos que influyen y que son capaces de fortalecer la cohesión social. De esta manera, tanto un mayor crecimiento económico como mayores oportunidades educacionales y laborales, resultan fundamentales para lograr mayores niveles de cohesión social.

En los últimos años la región ha experimentado un crecimiento sostenido. Pese a ello, América Latina aún no ha logrado conjugar en su modelo de desarrollo el crecimiento con equidad. En efecto, es la región del mundo con mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Estos niveles de desigualdad no son sostenibles en el tiempo, los sentimientos de exclusión de los grupos más vulnerables pueden repercutir en mayores niveles de violencia y criminalidad, lo que a su vez repercute en menores posibilidades de crecimiento de los países, menores oportunidades laborales para los más vulnerables, menor bienestar y menor cohesión social.

Es así que políticas enfocadas para lograr mayores niveles de cohesión social, que tengan asociadas mejoras en el bienestar de la población, son fundamentales. Las políticas en la región han apuntado a medidas sectoriales y han mostrado un pobre desempeño. Hoy en día es necesario crear esquemas de políticas integrales que se enfoquen en distintas áreas del bienestar. Bajo la lógica de que el desarrollo humano es un proceso complejo y que aborda distintas áreas, el efecto esperado de una política integral debiera ser mayor que los efectos de políticas sectoriales.

Considerando que los programas de transferencias condicionales son programas complejos, se espera una profundización de los mismos, aumentando la sofisticación en las condicionalidades que se exigen y los montos destinados por los gobiernos.

Por otro lado, es importante que los gobiernos avancen en la complejidad de las políticas dirigidas a la primera infancia, teniendo en cuenta la importancia de esta etapa en la vida de los individuos. Hoy es urgente que los gobiernos avancen en políticas que contemplen nutrición, cuidado pre y posnatal, y acceso a educación preescolar para los niños más vulnerables, de tal forma que en el largo plazo estas medidas repercutan en mayor bienestar y en mayores niveles de cohesión social.

Existe consenso en la sociedad de que la cohesión social es importante y que urge diseñar nuevas políticas que logren consolidarla. En este sentido, las NTICs representan una gran oportunidad para los gobiernos. Las nuevas formas de comunicación e interacción desarrolladas en los medios de comunicación interactiva, representan una oportunidad sin precedentes para aumentar la cohesión social y el sentimiento de pertenencia.

El quiebre de la barrera geográfica y temporal, la interacción directa de los participantes, la expresión libre sin jerarquías, la posibilidad de encontrar pares con objetivos e intereses comunes de forma rápida, además de la posibilidad de quebrar las asimetrías de información entre los usuarios, convierte a las NTICs en una herramienta única en su clase, capaz de generar mayores niveles de participación ciudadana y mayores sentimientos de pertenencia. De esta manera, las nuevas formas de comunicación y el diseño de políticas que las fomenten deben formar parte importante de las agendas de los gobiernos.

En resumen, existen diferentes elementos que influyen la cohesión social. La tarea es grande y queda mucho por hacer en la región. Los gobiernos deben avanzar hacia el diseño de políticas de desarrollo integrales y deben considerar las NTICs como una de sus herramientas fundamentales para lograr mayores niveles de cohesión social en el futuro.

REFERENCIAS

- Adams, B.E. (2007). *Citizen Lobbyists. Local Efforts to Influence Public Policy*. Philadelphia: Temple University Press.
- Alfaro, A. (2010). *The Scope of Blogging in Citizen Participation in Chile: a Delphi Study*. Master tesis para obtener el grado de Master en Artes y Media. Kassel University.
- Álvarez, J. F. (2009). “Ciberciudadanía, cultura y bienes públicos”. En *Arbor*, 185 (737).
- Araoz-Fraser, S. (2010). “Inclusión social: un propósito nacional para Colombia”. En serie *Documentos de Investigación*, No. 007955. Santiago de Chile: Universidad Central.
- Arriagada, C. y J. Rodríguez (2003). “Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política”. En *Series CEPAL, Población y Desarrollo* 47.
- Attanasio, O.y M. Vera-Hernández (2004). “Medium and Long Run Effects of Nutrition and Child Care: Evaluation of a Community Nursery Programme in Rural Colombia”. En *The Institute for Fiscal Studies (IFS)*, EWPO4/06. EDePo, Centre for the Evaluation of Development Policies.
- Behrman, J.R.; Y. Cheng y P.E. Todd (2004). “Evaluating Preschool Programs When Length of Exposure to the Program Varies: A Nonparametric Approach”. En *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press 86(1): 108-132.
- Bell, D. (2001). *An Introduction to Cybercultures*. London: Routledge.
- Berlinski, S.; S. Galiani y P. Gertler (2006). “Public Pre-primary Schooling and Primary School Performance”. En *The Institute for Fiscal Studies (IFS)*, WPO6/04.
- Binimelis, H. (2007). “La sociedad civil y las nuevas tecnologías de información y comunicación”. Documento presentado en el Tercer Encuentro Nacional de Sociología de las Organizaciones: *Ciudadanía, Gestión y Organizaciones: una mirada innovadora*. Santiago, Chile, noviembre. Disponible en <http://hbinimelis.wordpress.com/la-sociedad-civil-y-las-nuevas-tecnologias-de-informacion-y-comunicacion/>.
- Blood, R. (2002). “Introduction”. En Editors of Perseus Publishing, *We’ve blog. How weblogs are changing our culture*. Cambridge: Perseus Publishing.
- Boyd, D. (2007). “Why Youth (Heart) Social Network Sites: The Role of Networked Publics in Teenage Social Life”. En D. Buckingham (ed.), *MacArthur Foundation Series on Digital Learning Youth, Identity, and Digital Media Volume*. Cambridge: MIT Press. Disponible en <http://www.danah.org/papers/WhyYouthHeart.pdf>.

- CEPAL (2007). *Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- _____ (2010) *Panorama Económico y Social de América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- CIDE -Ministerio de Educación (1997). *Programa de articulación de la Educación Parvularia y Básica*. Informe Final, agosto-diciembre 1997. Santiago: MINEDUC.
- Contreras, D. y S. Gallegos (2011). “Desigualdad salarial en América Latina: una década de cambios”. En *Revista CEPAL*, 103: 27-45.
- Contreras, D. y P. Medrano (2009). “Evidence of Neighborhood Effects on Educational Performance in the Chilean School Voucher System”. En *Departamento de Economía Universidad de Chile*, Documentos de Trabajo 302.
- Contreras D. y P. Sepúlveda (2010). “Movilidad intergeneracional en Chile. Evidencia a partir de datos de panel”. En *MIMEO*, Departamento de Economía Universidad de Chile.
- Currie, J. (2001). “Early Childhood Education Programs”. En *Journal of Economic Perspectives* 15(2): 213-238.
- Ferreira, Francisco y Jeremie Gignoux (2008). “The Measurement of Inequality of Opportunity: Theory and an Application to Latin America”. En *Policy Research, Working Paper Series 4659*. The World Bank.
- Fizsbein, A. y N. Schady (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington: World Bank.
- Jenkins, H. (2009). *Confronting the Challenges of Participatory Culture*. Cambridge: MIT Press.
- _____ (2006). *Convergence Culture. Where Old and New Media Collide*. New York: New York University Press.
- Jenkins, H. y D. Thorburn (2004). *Democracy and New Media*. Cambridge: MIT Press.
- IESALC (2008). *Estudio educación superior en América Latina*. Instituto Internacional de Educación Superior para América Latina y el Caribe (IESALC).
- Larrañaga, O. y C. Sanhueza (2007). “Residential Segregation Effects on Poor’s Opportunities in Chile”. En *Departamento de Economía Universidad de Chile*, Documentos de Trabajo 259.
- Levy, F.y R.J. Murnane (2005). *The New Division of Labor: How Computers are Creating the Next Job Market*. Princeton: Princeton University Press.
- Lora, E. (2011). “The Effects of Trade Liberalization on Growth and Employment”. En J.A. Ocampo y J. Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*. New York: Oxford University Press.

- Lustig, N. y L.F. López-Calva (2011) *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Nueva York: UNDP Regional Bureau.
- McLaughlin, M. (2000). *Community Counts: How Youth Organizations Matter for Youth Development*. Washington, DC: Public Education Network.
- Marshall, P. D. (2004). *New Media Cultures*. London: Arnold.
- OECD (2006). *Education at a Glance*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2007). *Cohesión social, trabajo decente, tripartismo y diálogo social*. Aporte de la OIT a la XVII Cumbre Iberoamericana de jefes de estado y de gobierno. Santiago de Chile, noviembre 2007. Disponible en <http://www.oitchile.cl/pdf/cumbre.pdf>
- Orrego, C. y R. Araya (2002). "Internet en Chile: Oportunidad para la participación ciudadana". En *PNUD*, Temas de Desarrollo Humano Sustentable 7. Disponible en <http://www.desarrollohumano.cl/otraspub/Pub07/internet.pdf>.
- Palma, D. (1998). "La participación y la construcción de ciudadanía". En *Centro de Investigaciones Sociales Universidad Arcis*, Documentos de Trabajo 27. Disponible en <http://168.96.200.17/ar/libros/chile/arcis/palma.rtf>.
- Preece, J. (2000). *Online Communities: Designing Usability, Supporting Sociability*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Ramey, C.T. y S.L. Ramey (1999). "Beginning School for Children at Risk". En R.C. Pianta y M.J. Cox (eds.), *The Transition to Kindergarten*. Baltimore: Paul H. Brookes Publishing.
- Ratray, B. (2009). "3 Powerful Social Good Trends in 2010". Disponible en <http://mashable.com/2009/12/23/social-change-trends/>.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rheingold, H. (1993). *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*. London: MIT Press.
- Royal Pingdom (2010). "Internet 2009 in numbers". Disponible en <http://royal.pingdom.com/2010/01/22/internet-2009-in-numbers/>.
- Rueda, R. (2005). "Apropiación social de las tecnologías de la información: Ciberciudadanías emergentes". En *Agencia Latinoamericana de Información (ALAI)*, *América Latina en Movimiento*. Disponible en <http://alainet.org/active/9896>.
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. Harvard University Press & London: Allen Lane.
- _____ (1998). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

- Schuler, D. (2003). "Reports of the Close Relationship between Democracy and the Internet May have Been Exaggerated". En H. Jenkins y D. Thorburn (Eds.), *Democracy and New Media*. Cambridge: MIT Press.
- Surman, M. y K. Reilly (2005). "Apropiarse de Internet para el cambio social. Hacia un uso estratégico de las nuevas tecnologías por las organizaciones transnacionales de la sociedad civil". En *Hegoa*, Cuadernos de Trabajo 38. Social Science Research Council.
- Tapscott, D. y A.D. Williams (2006). *Wikinomics: Die Revolution im Netz*. Munich: Carl Hanser Verlag.
- Tironi, E. (2008). *Cohesión social en América Latina*. Santiago: Uqbar.
- Tohá, C. (2000). "Jóvenes y exclusión social en Chile". En C. Sojo, S.H. Davis y E. Gacitúa (eds), *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y Caribe*. FLACSO Costa Rica.
- UNESCO (2007). *Strong Foundations: Early Childhood Care and Education*. EFA Global Monitoring Report 2007. París: UNESCO.
- UNICEF (2000). *Socialización en los primeros años: Repercusiones y alternativas educativas*. Santiago: UNICEF.
- Valenzuela, E.; S. Schwatzman, J.M. Valenzuela, T.R. Scully, N. Somma y A. Biehl (eds.) (2008). *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*. Santiago: Uqbar.
- Watson, N. (1997). "Why we Argue about Virtual Community: a Case Study of the Phish. Net fan Community". En S. Jones (Ed.), *Virtual Culture: Identity and Communication*. London: Sage Publications.
- Williamson, A. (2007). "Empowering Communities to Action: Reclaiming Local Democracy through ICTs". Paper presentado en the Community Informatics Research Conference. Disponible online en: URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.104.3411&rep=rep1&type=pdf>.
- Young, M. E. (2002). *From Early Child Development to Human Development: Investing in Our Children's Future*. Washington DC: World Bank.
- Zukin, C.; S. Keeter, M. Andolina, K. Jenkins y M.X. DelliCarpini (2006). *A New Engagement? Political Participation, Civic Life, and the Changing American Citizen*. New York: Oxford University Press.

COHESIÓN TERRITORIAL: LA DIMENSIÓN AUSENTE DEL DESARROLLO

Claudia Serrano & Félix Modrego

Introducción

Pasada la crisis económica de fines del siglo XX, el nuevo siglo ha traído un buen momento para América Latina. El crecimiento se sostiene en torno al 4%, impulsado por una dinámica demanda asiática, hay mejoras en materia de pobreza que van de la mano del crecimiento económico y de la extensión de programas de transferencias de ingreso a los sectores más vulnerables en numerosos países del continente, y hay mejoras en la calidad institucional y democrática. Sin embargo, detrás de los promedios que arrojan tendencias positivas, se esconde una grave, extendida y profunda desigualdad social y económica, que tiene una clara expresión territorial, y que constituye una amenaza a la cohesión social en los países de la región.

Este trabajo examina la cohesión social en América Latina desde la particular perspectiva de las desigualdades territoriales, argumentando que las brechas socioeconómicas erosionan las dinámicas de cohesión social. Se argumenta, también, que las políticas insertas en un enfoque territorial del desarrollo pueden contrarrestar las tendencias territorialmente excluyentes del desarrollo económico en la región.

El texto incluye cuatro secciones. La primera aborda un análisis sobre el concepto de cohesión social y desigualdad, poniendo énfasis en la mirada territorial. La segunda sección describe los problemas de desigualdad y brechas territoriales en América Latina, utilizando datos desagregados de ingreso e indicadores sociales. La tercera sección se detiene sobre el enfoque territorial del desarrollo, gobernanza e institucionalidad para el desarrollo territorial. La última sección presenta recomendaciones de política territorial.

1. Cohesión social y desigualdad territorial

Así como la de los 80 será recordada como la década perdida de América Latina, el inicio del nuevo siglo marca un momento de oportunidades en materia de crecimiento del producto, disminución de la pobreza y mejoras democráticas e institucionales. La publicación *Panorama Social 2011*, de CEPAL, informa sobre el crecimiento del producto en la región el año 2010 a una tasa promedio de 4,8%, impulsado principalmente por la demanda interna, a través del consumo privado y la inversión, y por la demanda externa, derivada de la exportación de *commodities*. Tanto la pobreza como la indigencia presentan su nivel más bajo en los últimos 20 años: en 2010, la incidencia de la pobreza al nivel regional se situó en 31,4%, incluyendo un 12,3% de extrema pobreza. También disminuye levemente la desigualdad, aunque permanece como la más alta del planeta: el índice Gini es de 0,52. Estos indicadores coexisten con cifras menos auspiciosas, tales como la persistencia de fuertes desigualdades territoriales, brechas de productividad y estancamiento de sectores y zonas de baja productividad, cuyas condiciones de vida e ingresos no mejoran.

Desde el punto de vista institucional, revirtiendo una pesada tradición de inestabilidad y autoritarismo, el régimen democrático se ha ido consolidado como sistema de gobierno, lo que ha abierto paso a preguntas en torno a la calidad de la democracia, la eficacia de las instituciones y la capacidad del Estado para hacer frente a las demandas sociales. El dilema político institucional ya no es la legitimidad democrática, sino su aptitud para dar respuesta a las expectativas ciudadanas en torno al carácter y la sustentabilidad del desarrollo, particularmente en lo que refiere a equidad e inclusión social.

Para juzgar el momento y los resultados que presenta América Latina, la complacencia no es buena consejera. Si se acepta que el desarrollo se refiere a la libertad de las personas para imaginar y organizar su vida, desplegar sus capacidades y gozar de niveles adecuados de bienestar y seguridad (Sen, 1999), un resultado económico de crecimiento con fuertes rasgos de exclusión y concentración no es aceptable. Estos son factores que perturban la convivencia social de diversas maneras: excluyen a un contingente importante de personas de las oportunidades de optar a una mejor calidad de vida, restringen sus posibilidades de desarrollar sus aptitudes y de aportar al desarrollo social. Excluyen, a la vez, zonas y territorios que no están en la primera línea de competitividad, generando severos desequilibrios territoriales que reclaman permanentes esfuerzos de compensación por parte de los Estados.

Los resultados positivos que muestra la región son consecuencia de graduales y persistentes mejoras institucionales y de políticas que facilitaron el tránsito a la situación actual. Desde los años 90 en adelante se buscaron modelos que, junto a la apertura económica, pusieran acento en la agenda social. Influyó en estas decisiones la propuesta de CEPAL por la innovación productiva y la equidad (Fajnzylber, 1989). En materia social, el concepto que inspiró las políticas públicas fue el de “equidad”, entendida como la disposición a ser justo, a dar a cada uno lo que merece, y reconocer y apreciar diferencias para que no se constituyan en discriminación. La apelación igualitaria o la protesta por la contradicción cada vez más fuerte entre el aumento de los logros económicos y la concentración y desigualdad de ingresos, aún no se hacían patentes.

En Europa, por su parte, comienzan a utilizarse los términos de “exclusión/inclusión social”. El concepto de inclusión se refiere al acceso de todos los ciudadanos a los recursos básicos, servicios sociales, oportunidades de empleo y derechos para participar plenamente en la vida económica, social y cultural y de disfrutar de un nivel de bienestar que se considera adecuado al tiempo y sociedad en la que se vive (*European Commission*, 2004). En América Latina, años más tarde, los enunciados sobre equidad abren paso al planteamiento de la igualdad de oportunidades y derechos de ciudadanía (CEPAL, 2000a).

A la vez, desde la Unión Europea (UE) comienza a utilizarse el término “políticas de cohesión social”, que asocia la cohesión con la equidad territorial entre naciones y regiones con diferentes desempeños económicos y sociales. La política regional de la UE, también llamada política de cohesión, tiene el objetivo de promover la prosperidad económica y la cohesión social en todo el territorio que suma a 27 Estados y 271 regiones. El Tratado para las Políticas de Cohesión (*EU Treaty to Cohesion Policy*) entiende la cohesión como las acciones y condiciones que apuntan a construir y conservar unidad

actuando en tres dimensiones: económica, social y territorial. Lo territorial, en este enfoque, es una dimensión de la cohesión social.

Durante todo el período, al tiempo que se profundizaban las dinámicas de concentración de la riqueza, no se adoptaron medidas que limitaran esta tendencia ni se hizo una discusión social ampliada respecto de las amenazas que se gestaban en la creciente y profunda desigualdad. Si bien muchos llamaron la atención sobre el quiebre social que representa la idea de una sociedad escindida entre unos pocos con altos ingresos y alta capacidad de consumo y una gran masa con inseguridad de ingreso, endeudada o dependiente de programas de transferencias de ingreso, no fue hasta el 2011 que el problema de la desigualdad y la concentración económica estalló como un abierto conflicto social en el orden mundial.

Un reciente texto de Pierre Rosanvallon pone el dedo en la llaga al abordar el debate sobre las desigualdades sociales en el mundo contemporáneo (Rosanvallon, 2011). Sostiene que el ideal igualitario se instala con la revolución francesa y las revoluciones independentistas americanas, y que va de la mano del ideal democrático. Gran parte del siglo XX, afirma, fue de puesta en marcha de políticas y sistemas que permitieran creciente igualdad económica y social. Independientemente del ritmo de los logros, la sociedad iba en la dirección de procesos de inclusión e igualdad hasta la década de los 80, cuando el imaginario se desplaza para poner por delante el valor de la competencia de mercado y del consumo, dando paso a una acentuada concentración de riqueza en un porcentaje muy reducido de personas.

Esta es una época que extirpa el ideal igualitario como un valor de la sociedad, y en la cual las políticas redistributivas o de impuestos pierden legitimidad. Nunca en el pasado, afirma el historiador, las sociedades fueron tan ineficaces para reaccionar y evitar la profundización de la brecha, lo que constituye una distorsión del sentido de progreso y bienestar en un sistema democrático. El problema, más que la desigualdad efectiva, es la instalación de una lógica en la cual esta es tolerada y no se cuenta con instrumentos para combatirla. Ello acumula desapego, cuando no resentimiento y rebeldía. Este quiebre amenaza la convivencia y la democracia, así como el clima de negocios y el potencial de emprendimiento, y ha puesto en el tapete cómo la cohesión social es precaria en presencia de grandes desigualdades.

La cohesión social es lo contrario de la fragmentación social. Es aquello que contribuye a la construcción de un colectivo que es más que la suma de las partes y que constituye un imprescindible de la vida en sociedad. La literatura levanta distintas definiciones, todas ellas tienen en común la mención a la capacidad de las sociedades de resolver sus asuntos y generar sentimientos de pertenencia (Peña, 2008):

- La cohesión social puede ser definida como la capacidad dinámica de una sociedad democrática para absorber el conflicto social mediante una estructura legítima de distribución de sus recursos materiales y simbólicos, tanto a nivel socioeconómico (bienestar), sociopolítico (derechos) y sociocultural (reconocimiento).
- Cohesión social es una cualidad de integración e inclusión social que emana del hecho de formar parte de una comunidad humana y que se construye y reproduce como consecuencia de la gestión institucional y política.

- Cohesión social refiere a la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros.
- Cohesión social es el resultado de la acción combinada de los mecanismos de asignación del Estado, del mercado, de la sociedad civil, de la familia y de otras redes comunitarias.

La cohesión social es un atributo de las sociedades que tienen la capacidad de incluir, no obstante las diferencias. Desde la perspectiva de los sujetos, es un sentimiento que los conduce a entenderse como parte de un contexto mayor, la sociedad, con rasgos comunes de identidad y pertenencia. Este concepto está presente en el origen de la disciplina sociológica, en los estudios de Durkheim publicados en 1898 sobre la división del trabajo social. Se interroga por los elementos que mantienen unida a la sociedad. En ese momento la pregunta surgía frente a procesos de especialización productiva que eran un mínimo germen respecto de lo que observamos hoy día: sistemas funcionales progresivamente autónomos, pero a la vez interdependientes, los que han sido profusamente analizados por los teóricos de la teoría de sistemas.

Antes y ahora la pregunta es la misma: ¿qué elementos colaboran a mantener activos rasgos mínimos imprescindibles de sociabilidad, capaces de recrear a la sociedad como un ámbito común de existencia? ¿Qué elementos constituyen una amenaza? Estas son preguntas pertinentes para la reflexión académica y la filosofía política, pero lo son principalmente para la política y la política pública, pues hablan de la capacidad del sistema democrático de procesar conflictos y diferencias, y de implementar medidas de política que, por un lado, apoyen dinámicas positivas que generan inclusión en términos objetivos y subjetivos, y por otro, impulsen políticas que corrijan y eviten los riesgos de fractura social asociados a la desigualdad socioeconómica.

Diversos problemas están minando la cohesión social y manifiestan su carácter multidimensional: crecimiento económico bajo y volátil, dificultades persistentes para conjugar crecimiento y equidad, desigualdades de género, precariedad del empleo y cambios en el mundo del trabajo, falta de confianza ciudadana en las instituciones básicas de la democracia, inseguridad y violencia, entre las más importantes (Tironi, 2008; FIIAPP, 2010).

Una sociedad cohesionada es aquella en la que las estructuras sociales colaboran a que las personas interpreten su experiencia y realidad con grados aceptables de seguridad, inclusión y sentido de pertenencia. Tres elementos interactúan para responder a los imperativos de cohesión social: i) las dinámicas políticas y democráticas que construyen un orden social válido y que inciden en la capacidad de los gobiernos de producir políticas y medidas que colaboren a fortalecer la inclusión; ii) las dinámicas económicas que generan oportunidades de empleo e ingreso; iii) las dinámicas socio-culturales que construyen el espacio simbólico compartido. Las instituciones sociales, económicas y políticas deben colaborar, en un escenario no exento de conflictos, a la construcción de una comunidad que se sobreponga a las dinámicas que erosionan la convivencia social. Es así como la cohesión social se construye en base a procesos económicos que definen las condiciones materiales de existencia y en base a un conjunto de valores. La cohesión social es una mixtura de bienestar material, cultura cívica, há-

bitos sociales y ciudadanía. Cohesión social es un término de cuño democrático, de anhelos de igualdad, de dinámicas de cooperación. Las políticas de cohesión social serán, por tanto, las que se originan en pactos fiscales, las que redistribuyen y protegen, las que generan oportunidades y propenden a la igualdad.

Pero cuidado, bien puede ocurrir que políticas de estas características incumplan su promesa de inclusión social, pues es sabido que las políticas macroeconómicas y sectoriales, que pueden tener buenos resultados en los indicadores nacionales, no son competentes para resolver complejas y arraigadas desigualdades territoriales.

El territorio es especialmente relevante desde la perspectiva de la cohesión social, pues captura y contiene la experiencia cotidiana y la subjetividad de los individuos. Allí viven y trabajan, desarrollan sus proyectos, elaboran sus experiencias pasadas y conciben sus perspectivas de futuro. Allí prosperan, logran sacar adelante pequeños y grandes proyectos o, por el contrario, fracasan en sus intentos o simplemente no llegan a imaginar que pueden emprender nuevos cursos de acción. En el territorio cobran sentido las estructuras y las instituciones: están los recursos, las normas, las agencias, los actores. En el territorio se realiza la experiencia de formar parte, pertenecer y ser miembro de una comunidad de ciudadanos. Allí se practican los códigos y atributos de esa membrecía, se es visto, reconocido y apreciado, se comprueba estar inserto en dinámicas que generan valor, contar con vínculos que construyen redes y desarrollar hábitos que retroalimentan en forma conflictiva y creativa el orden social del cual se forma parte, o al revés, se experimenta la exclusión, el bloqueo y los límites.

La política territorial, sostenemos en este trabajo, puede colaborar para mejorar el desempeño de extensas zonas de América Latina que están excluidas total o parcialmente de las dinámicas de desarrollo económico e inclusión social. Sus indicadores muestran un persistente retraso, aun en aquellos casos en que el agregado nacional exhibe buenos índices macro. Invitamos por ello a mirar el continente territorialmente, mapa en mano, para apreciar la severa restricción que imponen los centros de poder y los enclaves a la expansión de los beneficios del desarrollo en una dimensión territorial.

Este no es un tema que interese solo en América Latina. La política de la Unión Europea ha puesto acento sobre la perspectiva territorial del desarrollo profundizando en los mismos argumentos que se esbozan en este texto: hay en ello imperativos tanto de eficiencia como de inclusión social. El objetivo de eficiencia se refiere a la plena utilización del potencial de cada territorio o región (OECD, 2006). Equidad se refiere a asegurar igualdad de oportunidades para todos los individuos, independientemente de donde vivan. Por una parte se trata de optimizar el proceso de desarrollo económico; por otra, de poner en marcha dispositivos eficientes de inclusión. Se argumenta para Europa que las políticas de desarrollo y las de inclusión son diferentes, aunque tienen sinergias y externalidades (Barca, 2009). Si bien esta es una afirmación correcta, que permite diferenciar instrumentos y medidas y sacar del error a quienes piensan que el crecimiento económico es suficiente para generar dinámicas de inclusión, ponemos énfasis en este texto en los procesos económicos de amplia base social (inclusivos) inspirados en estrategias territoriales, entendiendo por tales a aquellos que incorporan los procesos económicamente sustentables a un amplio elenco de productores que, de otra forma, quedarían a la vera de la dinámicas incluyentes y competitivas.

2. La disparidad territorial en América Latina en perspectiva

América Latina es una región de aproximadamente 566 millones de personas (8,5% de la población mundial) y que aporta casi un 7% del PIB global (Banco Mundial, 2010). La región ha mostrado un dinamismo importante en las dos últimas décadas, con una tasa de crecimiento promedio anual del 3,3% entre 1990 y 2008, más que el crecimiento de la economía mundial (2,9% promedio) o de los países de altos ingresos (2,4%). La región cuenta, sin embargo, con el triste récord de ser la más desigual del mundo, con numerosos países que superan un índice de Gini de 0,55. Ante tamaña inequidad, no es de extrañar entonces que, a pesar del crecimiento económico, la región siga teniendo tantos países con elevados niveles de pobreza.

Más allá de estas cifras, América Latina presenta un mosaico de situaciones de desarrollo, que van desde países como México y Chile (ambos miembros de la OECD), con un PIB per cápita similar al de los países de Europa del Este, hasta países como Haití y Nicaragua, con niveles de desarrollo similares a los del África Subsahariana.

TABLA 1. Indicadores de desarrollo en América Latina, países seleccionados

PAÍS/REGIÓN	PIB PER CÁPITA PPP 2008 (\$ INTERNACIONALES CTES. DE 2005)	CRECIMIENTO ANUAL PIB %, PROMEDIO 1990-2008	INCIDENCIA DE POBREZA SEGÚN LÍNEA DE POBREZA OFICIAL DEL PAÍS)	COEFICIENTE DE GINI
Argentina	13,220	4,3	21*	52
Bolivia	3,950	3,9	54	57
Brasil	9,517	2,6	26	59
Chile	13,333	5,4	14	52
Colombia	8,125	3,6	47	58
Costa Rica	10,374	5,1	16	47
República Dominicana	7,505	5,2	44	55
Ecuador	7,402	3,3	43	50
El Salvador	6,280	3,9	48	49
Guatemala	4,397	3,9	55	59
Haití	1,038	0,2	-	-
Honduras	3,631	3,9	69	58
México	13,407	3,2	35	52
Nicaragua	2,484	3,2	62	53
Panamá	11,543	5,8	28	52
Paraguay	4,345	2,7	58	53
Perú	7,858	4,5	36	48
Uruguay	11,770	3,3	14	45
Venezuela, RB	11,839	3,4	28	41

LAC	9,758	3,3	33**	-
África SS	1,899	3,4	-	-
Mundo	9,602	2,9	-	-

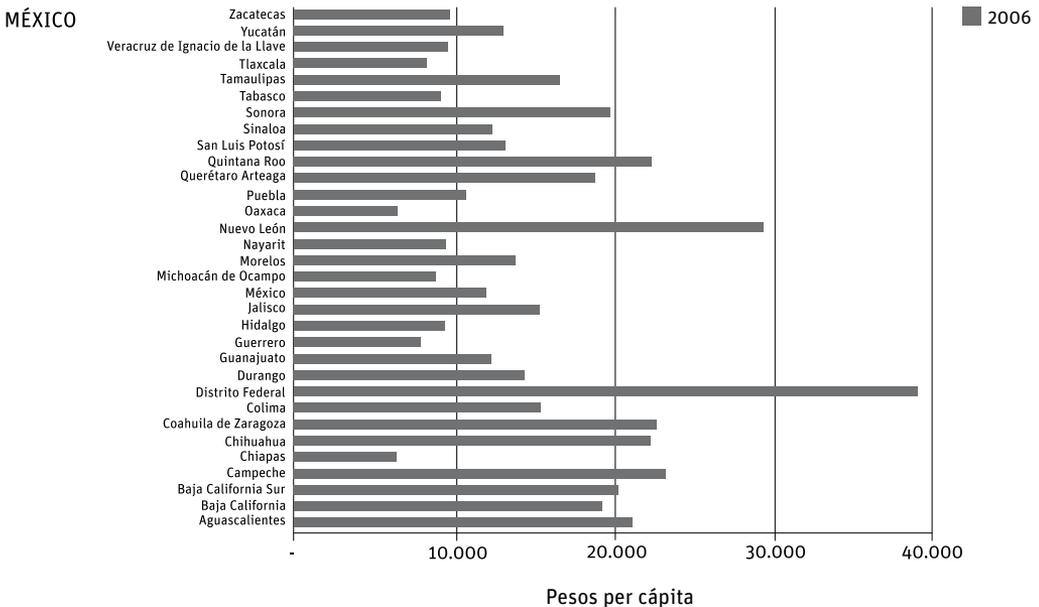
*Sólo población urbana; **Estimación para 19 países.

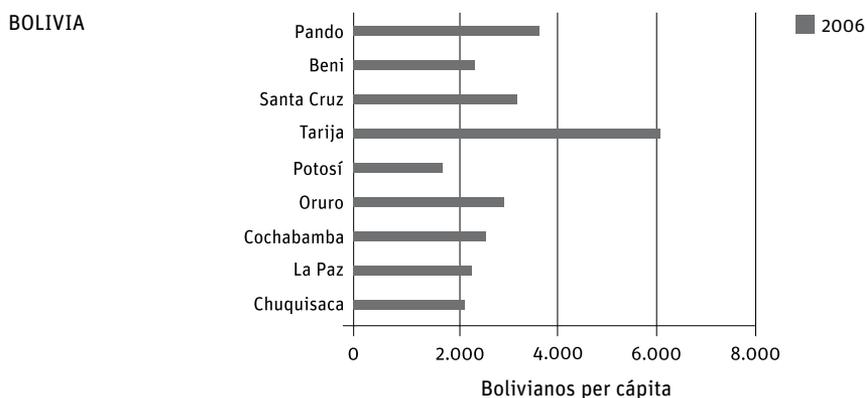
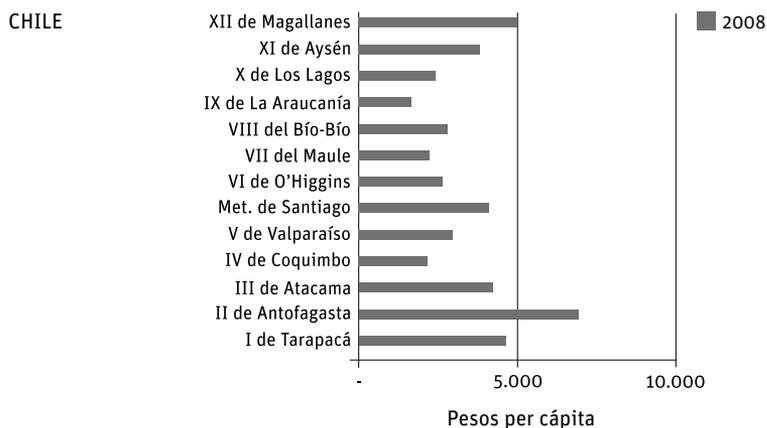
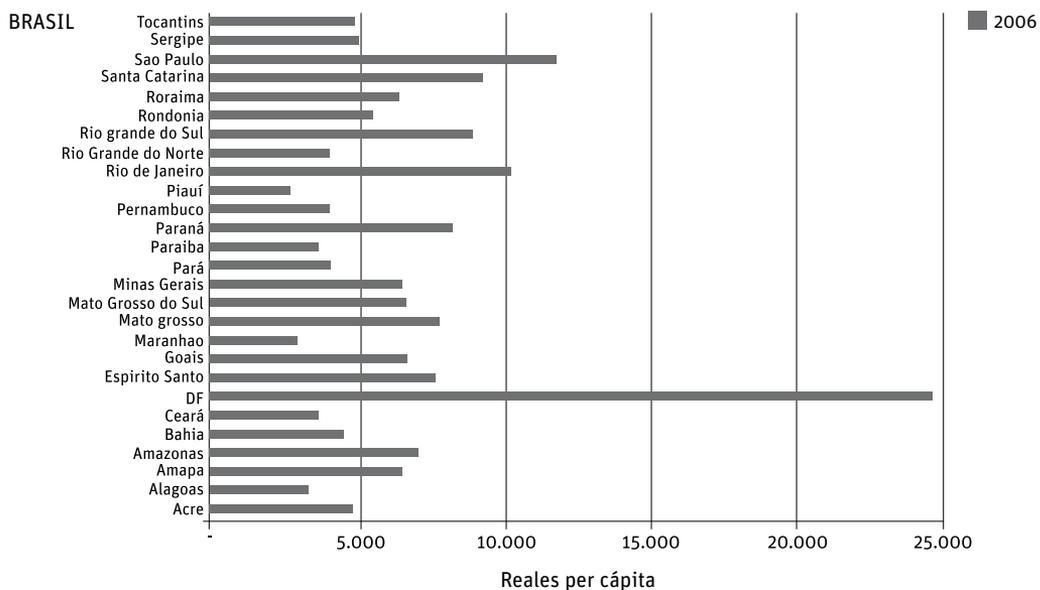
Fuente: Elaborado a partir de datos de PIB del Banco Mundial (2010) y datos de pobreza y desigualdad de CEPAL (2010).

Brechas territoriales de desarrollo y la esquivia convergencia económica

Independiente de los niveles de desarrollo, todos los países de la región comparten la característica de presentar marcadas disparidades territoriales en los niveles de desarrollo y bienestar. En términos del PIB per cápita, estudios recientes de CEPAL ilustran una marcada disparidad entre países (Gráfico 1); sin embargo, también existen disparidades dentro de cada país. En México, el Distrito Federal, la entidad federativa más rica del país, tiene un PIB per cápita de seis veces el del estado más pobre (Chiapas). En Chile, la región de Antofagasta, cuna de la gran minería del cobre, tiene un PIB per cápita de 4,4 veces el de la región de más alta incidencia indígena, la región de La Araucanía. Más marcado aun es el caso de Brasil, con el Distrito Federal teniendo un PIB de 9,1 veces el del estado de Piauí, en el Nordeste del país. Incluso un país de ingresos relativamente bajos, como Bolivia, no se escapa de esta situación: el departamento gasífero de Tarija tiene un PIB per cápita 3,5 veces superior al departamento minero de Potosí. Esta brecha es muy inferior a la de los países OECD no latinoamericanos, que se mueven entre 1,3 veces en Holanda, y 2,4 veces en Italia (CEPAL, 2010).

GRÁFICO 1. PIB per cápita subnacional en países seleccionados de América Latina



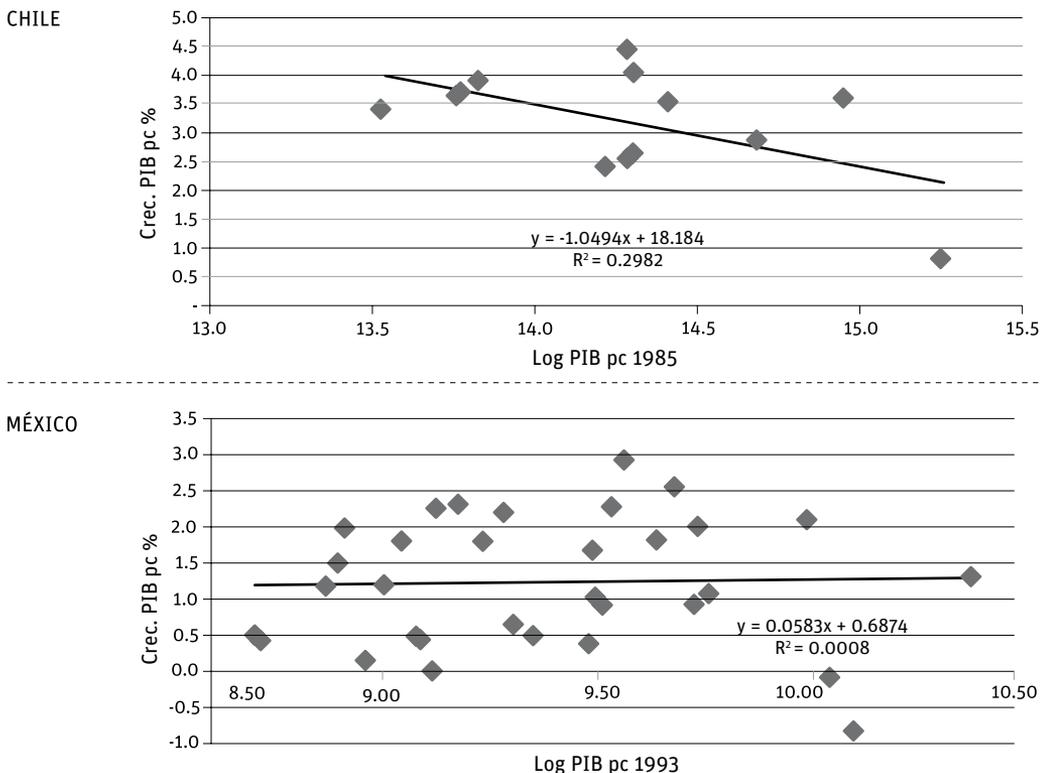


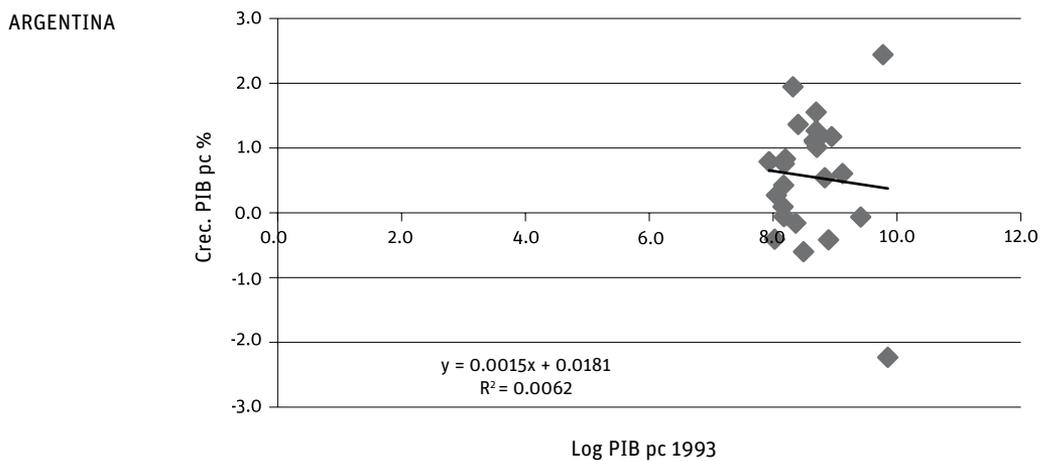
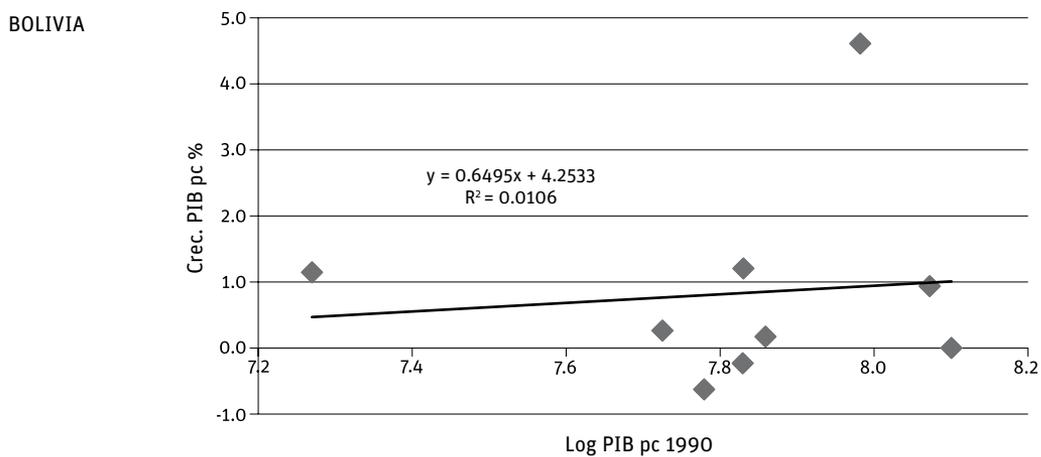
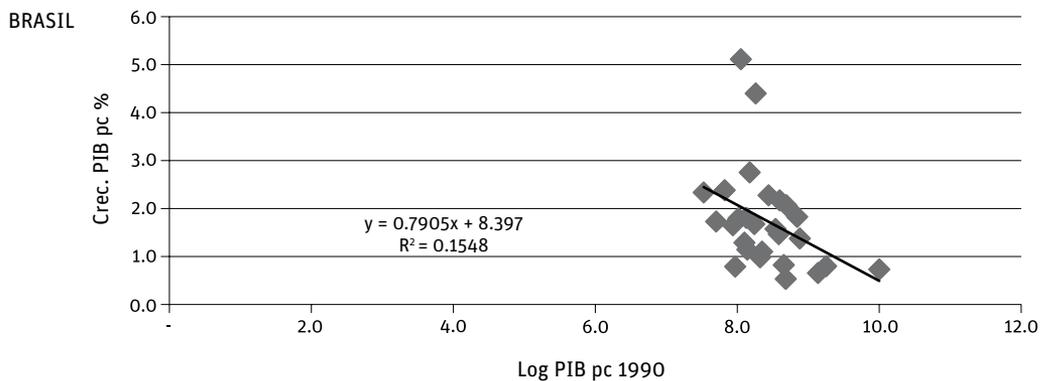
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL (2010).

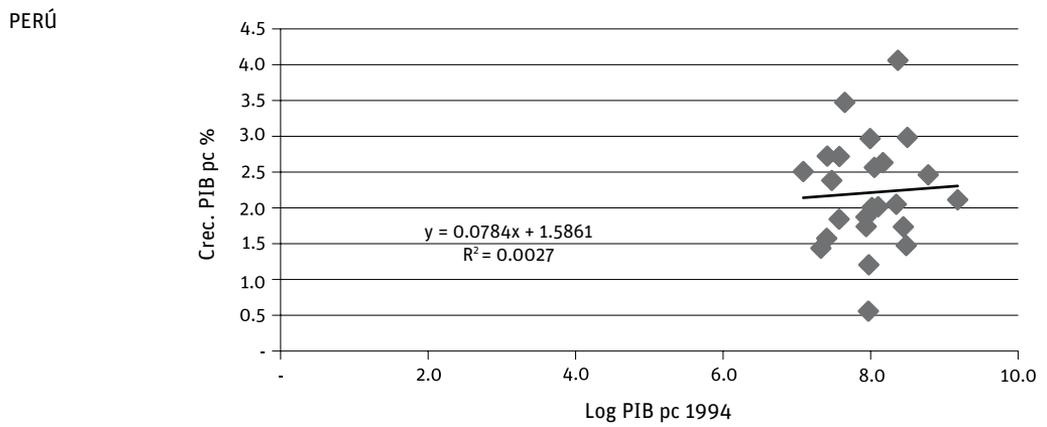
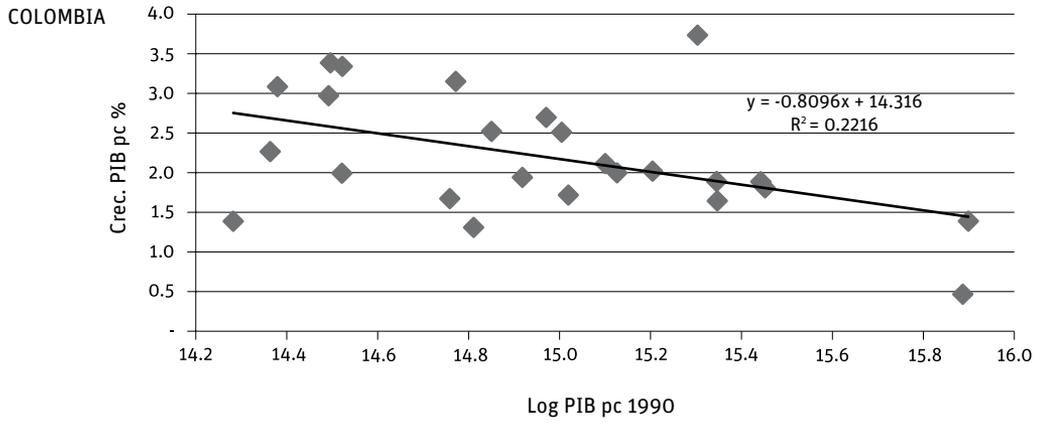
De acuerdo a los postulados de la teoría neoclásica del crecimiento (Solow, 1956) las economías menos ricas debieran crecer más rápido en una dinámica de convergencia que conduciría a un situación de equilibrio de largo plazo. El estudio de CEPAL muestra que la convergencia económica no es un patrón tan claro a nivel subnacional en muchos de los países de la región (Gráfico 2). De siete países analizados, la brecha de desarrollo se incrementó entre inicios de los años 90 y fines de la década pasada, con casos extremos como los de Argentina, donde la relación entre la provincia más rica y la más pobre aumentó de 6,8 a 8,1 veces, o Bolivia, de 2,3 a 3,6 veces. En Brasil, mientras el crecimiento del PIB per cápita nacional entre 1990 y 2006 se situó en un 1,3%, hay estados que crecieron al 5,1% (Amazonas) y otros que lo hicieron al 0,5% (Roraima). Bolivia, por su parte, creció muy lentamente en el período en términos per cápita (0,7%), pero aun así, hay departamentos dinámicos como Pando (4,8% anual), y otros cuya economía se contrajo, como Chuquisaca (-0,6% anual) o Beni (-0,2%).

Estimaciones econométricas en el mismo estudio muestran evidencias significativas de una trayectoria de crecimiento económico convergente (convergencia absoluta) en solo dos de los siete países (Brasil y Chile). Estudios de convergencia subnacional condicionada indican una lenta convergencia en el caso de Chile (Soto y Torche, 2004) y México (Esquivel, 1999), rápida convergencia en Colombia (4% anual) (Cárdenas y Pontón, 1994) y variable en Perú (Zagaceta, 2002).

GRÁFICO 2. Convergencia subnacional en países latinoamericanos seleccionados







Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL (2010).

Brechas territoriales en bienestar

Los indicadores presentados son claros ejemplos del dinamismo de las economías subnacionales. Sin embargo, no necesariamente reflejan la evolución de los niveles de bienestar en la población, pues la transmisión del crecimiento al bienestar no es inmediata ni tampoco uniforme en el territorio. El PIB per cápita es, por cierto, un indicador de desarrollo fuertemente criticado por su estrechez como medida de progreso económico y social (ver por ejemplo Sen, 1998). Por ende, dimensionar la desigualdad territorial requiere una mirada más cercana a las condiciones de vida de los hogares en los distintos espacios dentro de los países en la región.

Generalmente, los análisis territorialmente desagregados de bienestar se han basado en enfoques de necesidades básicas insatisfechas, método de medición de la pobreza estructural a partir del grado de satisfacción que los hogares tienen de sus necesidades principales, usualmente estimado a partir de información disponible en los censos de población (Freres y Mancero, 2001). La satisfacción de las necesidades básicas es una condición esencial para el desarrollo de las capacidades, o más bien *capabilites*¹ de las personas, elemento central de los enfoques de desarrollo como la ampliación de libertades.

A nivel agregado, América Latina ha hecho grandes avances en materia de reducción de las disparidades territoriales en satisfacción de necesidades básicas, gracias a las cuantiosas inversiones públicas en infraestructura social. Aun así, persisten todavía importantes diferencias territoriales, particularmente en países de menores ingresos.

La expresión territorial de esta dimensión del desarrollo es clara, por ejemplo, en Bolivia, si se analiza la evolución de la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) al nivel municipal². Es claro que los principales avances se manifiestan principalmente en los departamentos más ricos del Oriente, mientras que en el Altiplano se observan muchos municipios incluso con aumentos sustantivos de esta forma de pobreza (Hinojosa et al., 2009). Estas disparidades impiden cerrar las brechas territoriales en pobreza estructural, que aún a inicios del nuevo milenio indicaban municipios con menos del 20% de hogares con NBI (Sección Municipal Capital de Santa Cruz de la Sierra), mientras otras tienen a la totalidad de su población en esta condición (Santiago de Callapa, Cruz de Machacamarca, Yunguyo de Litoral, San Pedro y Villa Nueva). No debe ser coincidencia que aquellos departamentos donde la población parece estar mejor sean justamente aquellos que apoyan las autonomías departamentales: Beni, Pando, Tarija y Santa Cruz.

De todas formas, los indicadores monetarios de bienestar siguen siendo descriptores importantes de las condiciones de vida de la población, muy correlacionados además con una serie de otras dimensiones del desarrollo. Tradicionalmente, los análisis territoriales de pobreza y bienestar según indicadores monetarios han estado limitados

¹ Combinación de condiciones, capacidades y libertades que permiten a toda persona expresar su potencial como ser humano (Sen, 1998).

² Bajo el título de este trabajo, se puede apreciar la representación gráfica de los cambios en la pobreza a nivel municipal por NBI, según reporta un mapa confeccionado por Hinojosa et al. (2009). Ver en: <http://www.cieplan.org/biblioteca/index.tpl?categoria=Libro&startat=1&page=1>.

a jurisdicciones de gran extensión, como las regiones en Chile, los estados en México o los departamentos en Colombia, debido a limitaciones en la representatividad de las encuestas de medición de estándares de vida en los distintos países. Sin embargo, el desarrollo reciente de metodologías para el mapeo de la pobreza (Elbers et al., 2003) ha posibilitado la obtención de indicadores monetarios de bienestar confiables para elevados niveles de desagregación espacial (Hentschel et al., 1998).

El Programa de Dinámicas Territoriales Rurales coordinado por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP)³, ha conducido un esfuerzo de mapeo de indicadores de ingreso per cápita promedio de los hogares, incidencia de pobreza y desigualdad del ingreso y sus cambios entre la década de los años 90 y la de 2000 en once países latinoamericanos⁴. Revisamos aquí los resultados de siete de ellos para los cuales contamos en la actualidad con información validada, cuatro de ellos a nivel de municipios (México, Nicaragua, Chile y Brasil), dos a nivel de provincias (Colombia y Perú) y uno (Ecuador) a nivel de parroquias (menor al municipio). Estos resultados abarcan poco más de 8.500 unidades administrativas subnacionales y una población de alrededor de 371 millones de personas.

Los datos en la Tabla 2 dejan al desnudo las enormes diferencias en los niveles de bienestar en las diferentes áreas de los países de la región. En Brasil, por ejemplo, se pueden encontrar diferencias en los ingresos medios a nivel municipal mayores a 25 veces, tanto a inicios de los 90 como del 2000. Chile y Ecuador también reflejan grandes diferencias, con razones de ingreso entre los municipios (en Chile) o parroquias (en Ecuador) más ricas y más pobres cercanas a las 15 veces.

Impactante resulta ver cómo existen, en países como México y Brasil, municipios en donde prácticamente todos los hogares son pobres (por ejemplo Pauini en Brasil o San Juan Petlapa en México) y que coexisten en un mismo momento con municipios o delegaciones ricos donde prácticamente nadie es pobre (Poços de Caldas en Brasil o Benito Juárez en México). Incluso Chile, un país que ha logrado enormes avances en la reducción de la pobreza desde los años 90, tenía a inicios de la década pasada diferencias de más de 50 puntos porcentuales entre municipios indígenas pobres como Ercilla y municipios urbanos ricos como Vitacura. Nicaragua, el país de menores ingresos en la región, también muestra diferencias abismales entre municipios rurales como el Tortuguero y el capitalino de Managua. En Perú y Colombia, si las diferencias no son mayores es solo porque los indicadores están disponibles a un nivel de agregación mayor, donde realidades más heterogéneas se entrecruzan.

Por otra parte, los datos permiten caracterizar también las diferencias en la desigualdad interna en las distintas zonas del país. Tal es el caso de países como Brasil, México y Ecuador, donde unidades municipales o parroquiales de bajísima desigualdad (posiblemente por la ausencia de riqueza extrema), contrastan con municipios internamente muy desiguales y que, curiosamente, suelen ser rurales o semirurales y no precisamente de los más ricos (por ejemplo Paillaco en Chile, Avelinópolis en Brasil, San Francisco del Norte en Nicaragua o Amaluza en Ecuador).

³ Ver www.rimisp.org/dtr.

⁴ México, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Bolivia y Brasil.

TABLA 2. Disparidades subnacionales en ingreso, pobreza y desigualdad

PAÍS	AÑO	UNIDAD CON MAYOR / MENOS INGRESO	RAZÓN MAYOR / MENOR INGRESO	DIFERENCIA MAYOR / MENOR POBREZA (PTOS. P)	DIFERENCIA EN POBREZA (PTOS PORCENT)	UNIDAD CON MAYOR / MENOR DESIGUALDAD	DIFERENCIA MAYOR / MENOR DESIGUALDAD (PTOS. P)
Brasil	1991	Águas de São Pedro / Lagoa Real	34,4	Lagoa Real / Águas de São Pedro	93,1	Mira Estrela / Areiopolis	47,1
	2000	Águas de São Pedro / Guajará	25,6	Pauini / Poços de Caldas	91,2	Avelinópolis / Doresópolis	48,3
Chile	1992	Vitacura / San Fabián	14,5	Lota / Vitacura	64,6	Pucón / Curaco de Vélez	23,6
	2002	Vitacura / Pemuco	14,7	Ercilla / Vitacura	51,4	Paillaco / Doñihue	35,2
Colombia	1993	Bogotá / Pacífico Sur	6,3	Pacífico Sur / Bogotá	66,2	Atrato / Soacha	16,8
	2005	Bogotá / La Libertad	9,8	La Libertad / Bogotá	73,2	La Libertad / Almeidas	35,6
Ecuador	1995	Nayón / Santa Teresita	7,8	Capitán Augusto Rivadeneyra / Cuenca	89,0	Nayón / El Ingenio	37,6
	2006	Cumbayá / San Miguel	13,9	Pañacocha / Puerto Ayora	76,7	Amaluza / Salinas	54,9
México	1990	Atengo / San Pedro Topiltepec	6,3	Santiago Miltepec / Benito Juárez	99,0	Ajapan / San Mateo Tlapiltepec	44,9
	2005	Tezoatlán de Segura y Luna / Acatepec	3,0	San Juan Petlapa / Benito Juárez	90,0	Mezquitic / San Juan Mixtepec - Dto. 26	50,0
Nicaragua	1998	Managua / El Tortuguero	5,0	El Tortuguero / Managua	70,5	El Crucero / La Cruz del Rio Grande	22,2
	2005	Managua / Ciudad Antigua	3,5	Ciudad Antigua / Managua	69,1	Mozonte / San Francisco del Norte	18,1
Perú	1993	Jorge Basadre / Paruro	2,4	Paruro / Jorge Basadre	50,6	Angaraes / Pachitea	13,3
	2007	Jorge Basadre / Churcampa	3,5	Churcampa / Purus	84,2	Jorge Basadre / Chinchá	16,3

Fuente: Elaboración propia a partir de Favareto y Abramovay (2011) [Brasil]; Modrego et al. (2011) [Chile]; Fernández et al. (2011) [Colombia]; Larrea et al. (2011) [Ecuador]; Yúnez-Naúde (2011) [México]; Rodríguez et al. (2011) [Nicaragua]; y Escobal y Ponce (2011) [Perú].

Lo que se percibe en el análisis territorial es también una cierta agrupación de territorios. En México, por ejemplo, se aprecia de forma clara las diferencias entre el norte y el sur. Mientras la zona fronteriza con Guatemala muestra una predominancia de municipios altamente pobres (63% o más), en la frontera con los Estados Unidos (zona no exenta de otro tipo de problemas sociales) la incidencia de pobreza en los municipios no sube del 36%⁵.

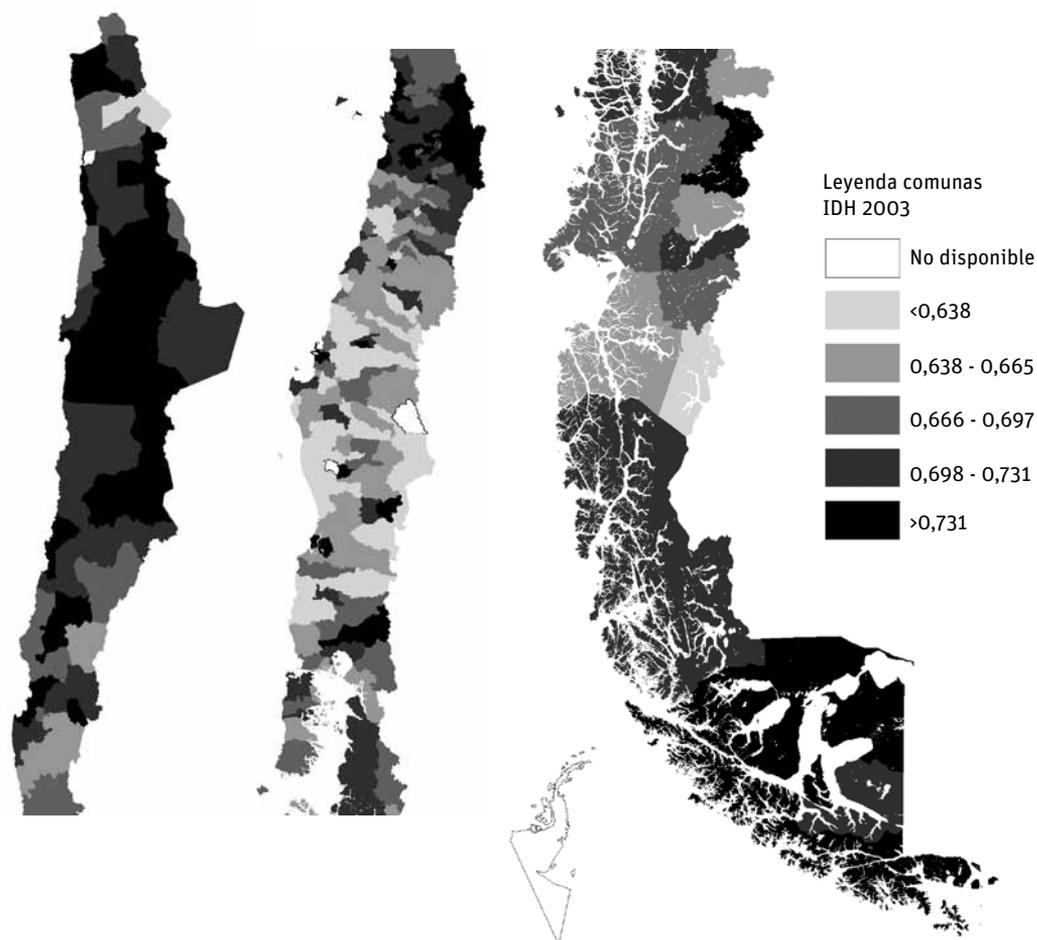
Por otro lado, la representación gráfica contenida en un mapa elaborado por Favareto y Abramovay (2011) permite matizar algunos estereotipos, como el del “nordeste pobre” en Brasil⁶. En efecto, al llevar los datos al mapa, mostrando la distribución espacial de los municipios que cumplen la triple condición de mejora significativa en términos de ingresos, reducción de pobreza y reducción de desigualdad del ingreso entre 1991 y 2000, se evidencia cómo de los 4.823 municipios del país, solo un 20% exhibe ese patrón de desarrollo y más de un cuarto de ellos se encuentra en la región nordeste. Siendo esta todavía la región más carenciada del país, dos tercios de los municipios mejoraron simultáneamente y de forma estadísticamente significativa en los tres indicadores; mientras en el Sudeste, mucho más próspero, sólo el 23% lo hizo.

Si se analizan las disparidades territoriales desde una óptica multidimensional, a través de un indicador sintético como el Índice de Desarrollo Humano, las diferencias tampoco son menores. Aun cuando el IDH combina factores más dependientes de la estructura y funcionamiento de las economías locales (como el ingreso), con factores más dependientes de la acción del Estado (como el acceso a salud y educación), lo que se aprecia es que aún existen territorios claramente rezagados. Por ejemplo, en Chile (Figura 1), los municipios de menor desarrollo humano tienden a concentrarse en la zona Centro-Sur, particularmente en las zonas rurales entre las regiones del Maule y de Los Ríos. Digno de mención son los bajos niveles de desarrollo de las comunas indígenas en el margen costero y la zona precordillerana. Algo similar ocurre en las zonas de agricultura de secano de la Región del Maule y el altiplano de Tarapacá (zona de predominancia de la etnia indígena aymara).

⁵ En <http://www.cieplan.org/biblioteca/index.tpl?categoria=Libro&startat=1&page=1>, se encuentra disponible, bajo el título de este trabajo, un mapa elaborado por Yúnez-Naúde et al. (2005), donde se hace evidente este patrón.

⁶ Disponible en <http://www.cieplan.org/biblioteca/index.tpl?categoria=Libro&startat=1&page=1>.

FIGURA 1. Índice de desarrollo humano municipal en Chile (año 2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MIDEPLAN – PNUD (2004).

Relaciones ingreso-pobreza y equidad en el espacio

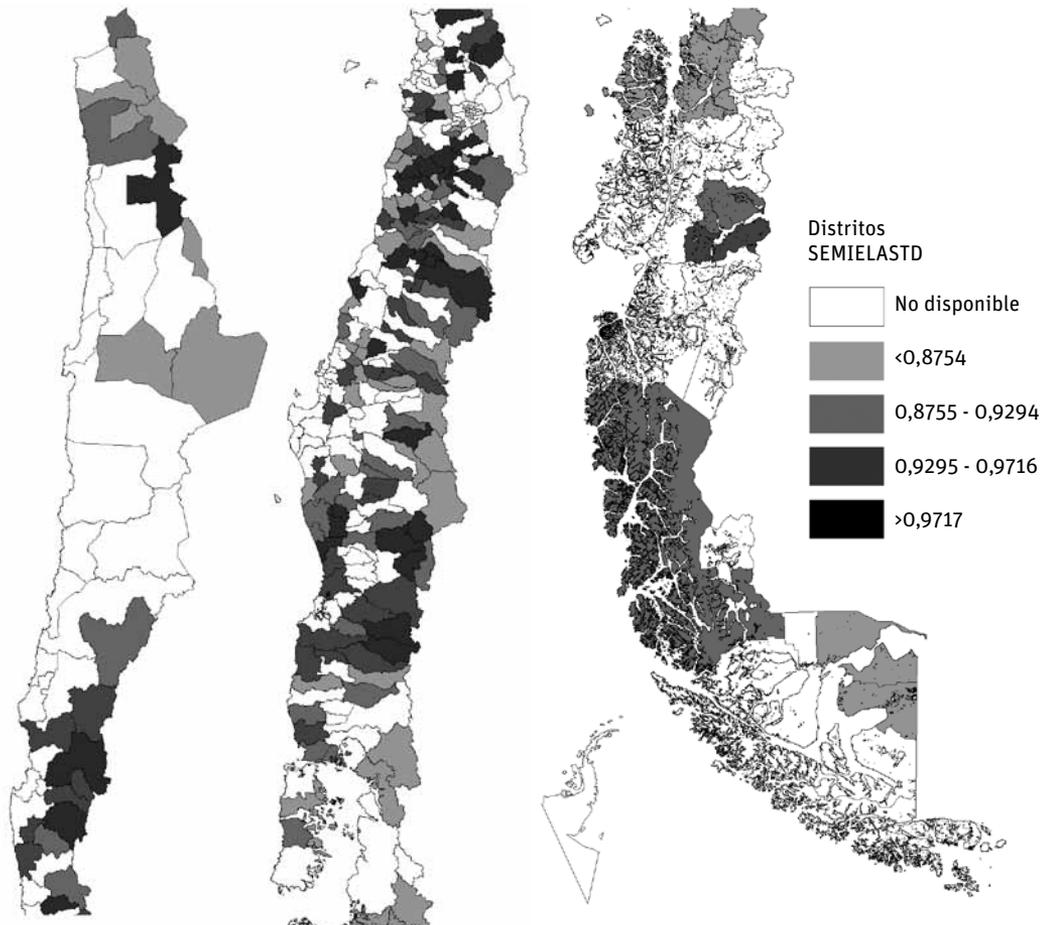
Conocida es la relación entre crecimiento-desigualdad y reducción de pobreza (Bourguignon, 2003). La desigualdad es una restricción activa al crecimiento sostenido de largo plazo (Deininger y Squire, 1998) y, además, limita el potencial propobre del crecimiento económico (Ravallion, 2007). Contar con mapas de dinámicas de bienestar desagregados, permite indagar en estas relaciones en el espacio.

En Perú, por ejemplo, es claro cómo el crecimiento se asocia territorialmente de forma estrecha con la reducción de la pobreza a nivel provincial. En particular, la zona

costera es donde se observan las áreas más dinámicas y de mayor reducción en las tasas de pobreza, a diferencia de la sierra, en donde las trayectorias de empeoramiento, o al menos de estancamiento, predominan.

Bentancor et al. (2008) realizan cálculos de sensibilidad de la pobreza a los cambios en ingreso y desigualdad en municipios chilenos de alta ruralidad. Los resultados muestran marcadas diferencias en el espacio, que no guardan relación con algún patrón geográfico evidente. La Figura 2 muestra cómo hay comunas rurales que, entre los años 90 e inicios de la década pasada, han mostrado una alta respuesta de la pobreza ante cambios en la desigualdad (municipios en negro en la figura, con relaciones 1:1 o más) en comparación a otras relativamente más rígidas (en gris claro en la figura, con elasticidades menores a 0,8).

FIGURA 2. Semielasticidad de la pobreza a cambios en la distribución del ingreso en municipios de alta ruralidad en Chile



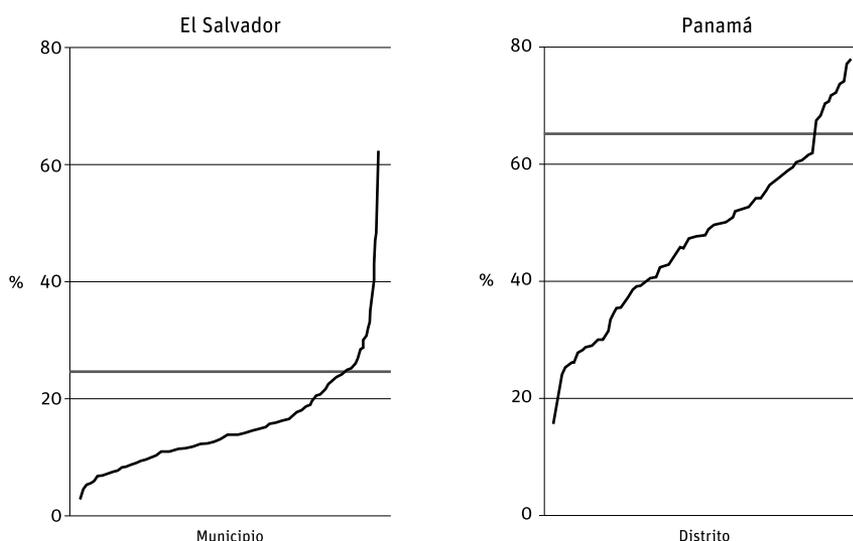
Fuente: Bentancor et al. (2008).

Desigualdad territorial, desigualdad de activos y desigualdades sociales

Las brechas espaciales en bienestar son, en buena medida, el reflejo de las disparidades territoriales en una serie de activos esenciales para sostener las posibilidades de desarrollo de los hogares y sus comunidades. La educación es posiblemente la fuente más importante en la desigualdad de oportunidades (Bourguignon et al., 2007) y quizás también el instrumento más potente de movilidad social y equidad en el largo plazo. Nuevamente, el lugar de residencia es determinante en establecer marcadas diferencias en los niveles de logro escolar, independiente del nivel general de desarrollo del país.

Ilustramos el argumento con el ejemplo de dos países centroamericanos, uno de ingreso alto en términos relativos a la realidad de la subregión (Panamá) y otro más bajo (El Salvador). En El Salvador, el año 2007, el porcentaje de población que accede a Enseñanza Media va desde el 2,5% en el municipio de Nuevo Edén de San Juan, hasta el 64,2% en el de Antiguo Cuscatlán. En Panamá, en 2010, las brechas no son tan distintas: de 15,4% en el distrito de Kankintu, hasta 77,8% en San Miguelito. El Gráfico 3 ilustra la distribución subnacional de este indicador, reflejando las tremendas disparidades territoriales en educación. En El Salvador, donde el acceso a educación secundaria es muy restringido, el 89% de los municipios se encuentran bajo el promedio nacional (24,6%). En Panamá, mientras a nivel nacional se alcanza un acceso del 65%, 66 de los 76 distritos del país se encuentran bajo este valor. Es decir, independiente de las diferencias entre países, el hecho es que, en ambos, el acceso a la educación avanzada se concentra en unos pocos municipios urbanos de muy alta población.

GRÁFICO 3. Porcentaje de población que alcanza la educación secundaria por unidad subnacional*

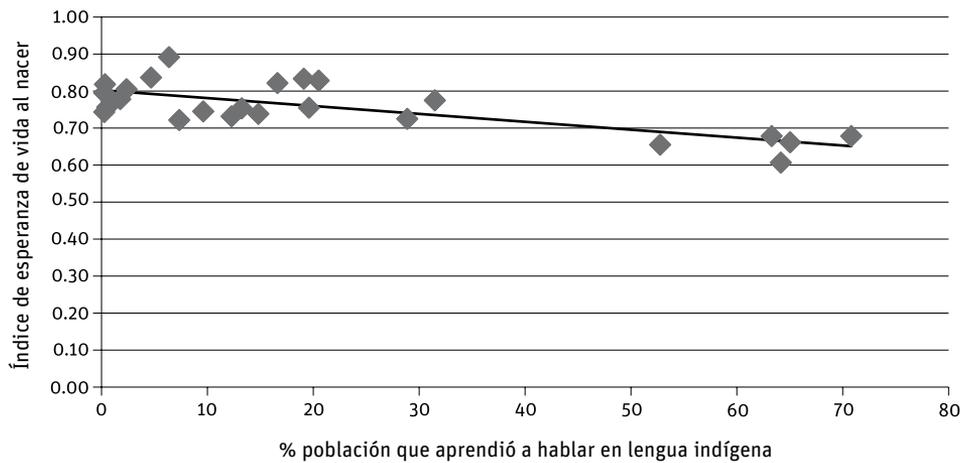


*Línea negra representa la distribución por municipios (El Salvador) o distritos (Panamá). Línea horizontal gris representa el porcentaje nacional.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de REDATAM online (2010).

Además, la inequidad territorial se entremezcla en muchos contextos con otras formas de desigualdad social. Un ejemplo de ello son las desigualdades raciales en Colombia. Al mapear los datos de la proporción de hogares sin conexión a acueducto, se aprecia que las mayores carencias se concentran en la selva, pero también en la costa pacífica, la zona de mayor concentración de población afroamericana⁷. En Perú, el Gráfico 4 muestra la fuerte correlación negativa entre el porcentaje de población indígena y la esperanza de vida al nacer, por departamento.

GRÁFICO 4. Perú: población indígena y esperanza de vida al nacer, por departamento



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL (2010) e INEI (2011).

Desigualdad territorial: ¿fuente potencial de fragmentación y conflicto?

Para cerrar esta sección, argumentamos que la desigualdad es una fuente de conflicto y que la dimensión territorial es una expresión importante de la desigualdad social. Por ende, la existencia de brechas y disparidades territoriales es un potencial catalizador de tensión social.

En Ecuador, por ejemplo, Elbers et al. (2004) documentan que la desigualdad de ingresos entre parroquias (unidades administrativas menores al municipio) daría cuenta de un 41% de la desigualdad total del ingreso. En Chile, la desigualdad de ingresos entre municipios aportaría entre 25% y 30% de la desigualdad total (Ramírez et al., 2009).

⁷ El mapeo de estos datos, recogidos de SISBEN (www.sisben.gov.co), se puede encontrar bajo el título de este trabajo en <http://www.cieplan.org/biblioteca/index.tpl?categoria=Libro&startat=1&page=1>.

Desde las teorías marxistas, la segmentación social en clases sociales o estratos socioeconómicos ha estado en el centro de las teorías sobre el conflicto social. Esteban y Ray (1999) señalan que la polarización económica guardaría una estrecha relación con los fenómenos de tensión y conflicto social. Siendo una fuente importante de inequidad, no es de extrañar entonces que la disparidad territorial tenga expresiones concretas en el ámbito político y social, como muestra la relación en el espacio entre las comunidades pobres y los resultados de la elección presidencial en México en 2006⁸. Incluso ciertos patrones de desarrollo con exclusión pueden guardar relación con dinámicas localizadas de violencia, como sugiere la distribución espacial de la polarización étnica de los ingresos rurales y la expresión de hechos de violencia en el denominado conflicto indígena en Chile⁹.

2. Enfoque territorial y descentralización del estado para el desarrollo con inclusión social

La sección precedente ha descrito las profundas desigualdades territoriales en América Latina e invita a pensar qué tipo de políticas son más adecuadas para superar la fragmentación territorial. Hay quienes argumentan que la mejor forma de resolver estas brechas es permitir el libre funcionamiento de los mercados, dado que las ventajas comparativas locales, la migración y las economías de aglomeración, con el tiempo, resolverán el problema a través de procesos de convergencia territorial de los niveles de bienestar (Banco Mundial, 2010). Sin embargo, nada garantiza que esta dinámica ocurra, que tarde tiempos razonables o que satisfaga objetivos de eficiencia económica y equidad social.

Otros sostienen que las brechas de desarrollo son el resultado de trampas de pobreza y exclusión que difícilmente podrán ser superadas de no mediar intervenciones explícitas de política y colaboración público-privada que apunten a impulsar dinámicas económicas inclusivas (Bourguignon et al., 2007) ¿A qué se refieren estas “trampas”?

En términos simples, se sostiene que la herencia de desventajas que soportan determinadas poblaciones hacen prácticamente imposible extender capacidades que permitan utilizar o expandir sus oportunidades, de suerte tal que, aun cuando se generan espacios y flexibilidad en la estructura social, no serán esos sectores los que detectarán y aprovecharán las oportunidades, con la consecuencia de una perseverante dependencia y escasa autonomía.

Existe un amplio consenso respecto del peso de los sistemas institucionales formales e informales sobre las oportunidades de desarrollo de las personas (Moser, 1997). Se cuentan en el ámbito de los sistemas informales los atributos sociales y culturales que colaboran a poner en marcha lo que Sen (1999) llamó un “enfoque de capacidades”: la capacidad de agencia de los individuos para cumplir sus metas y propósitos,

⁸ Se puede apreciar la comparación de ambos datos en el mapa, bajo el título de este trabajo, en: <http://www.cieplan.org/biblioteca/index.tpl?categoria=Libro&startat=1&page=1>.

⁹ Ver en: <http://www.cieplan.org/biblioteca/index.tpl?categoria=Libro&startat=1&page=1>.

la estructura valórica y normativa, las relaciones de cooperación, la participación en redes y circuitos de intercambio, el capital social, la confianza en el probable comportamiento de los otros actores y de las instituciones públicas, etc.

En el ámbito de los sistemas formales, se ubica el desempeño de las agencias de gobierno, los sistemas de regulación de la vida social y económica, las organizaciones, la capacidad de acción de los actores públicos y privados, las oportunidades de acción colectiva, la participación en la toma de decisiones, el desempeño de la democracia como mecanismo de acceso a información para la adecuada toma de decisiones, entre otros. Todos estos elementos colaboran a estimular el desarrollo, favoreciendo la participación y la cooperación. El problema es que estos atributos y cualidades se distribuyen de forma persistentemente desigual. El déficit de capacidad de agencia tiende a reproducirse de una a otra generación, así como la desconfianza o el escepticismo respecto de los mecanismos participativos y democráticos. Desde el lado institucional, se reitera el mismo patrón: en aquellas zonas con baja calidad institucional, lógicas de desconfianza, escaso espíritu cívico, estas prácticas tienden a perpetuarse (Barca, 2009).

La desigualdad territorial en América Latina opera con el mismo modelo de dependencia. Los países presentan un patrón de concentración de activos y población en las zonas metropolitanas, de inversión en zonas ricas en recursos naturales y de rezago en vastas extensiones cuyas riquezas naturales no se localizan en el umbral competitivo de la economía global (CEPAL, 2010), lo que en la práctica genera un cuadro de zonas “ganadoras” y “perdedoras”.

Es necesario, por lo tanto, generar intervenciones que permitan corregir las desigualdades territoriales abriendo oportunidades de desarrollo con inclusión social, las que necesariamente deben estar dirigidas a enfrentar las trampas de pobreza e inequidad, para lograr así que las oportunidades del desarrollo no lleguen solo a los que ya están tomando ventaja del nuevo contexto.

Si la evidencia es abundante para reseñar que el desarrollo económico en los últimos 30 años ha ido de la mano de la expansión de las desigualdades de diverso tipo, —entre ellas las desigualdades territoriales—, una nueva estrategia de desarrollo debe delinearse para superar estos desafíos. Una estrategia de este tipo elabora una interpretación sobre las oportunidades que se localizan en los territorios, los sistemas de gobernanza posibles, las dinámicas de descentralización y el diseño de políticas territoriales de cohesión territorial.

Enfoque territorial del desarrollo

Tanto en América Latina como en Europa, ha comenzado a discutirse el concepto de “política regional de desarrollo” (Boisier, 2010), el “enfoque territorial del desarrollo” (Schejtman y Berdegué, 2004; RIMISP, 2009; Alburquerque, 2004; Prats, 2009), y la “política territorial” (OECD, 2006; Barca, 2009). Todos ellos ponen atención en las limitaciones de las estrategias y modelos en curso, así como en las virtudes de un enfoque alternativo y complementario. El enfoque territorial consiste en potenciar las capacidades endógenas de desarrollo de los territorios, tomando en cuenta el conjunto diverso de sus atributos y activos territoriales, mediante políticas deliberadas, imple-

mentadas bajo sistemas de gobernanza territorial y multinivel. La mirada territorial del desarrollo busca eficiencia económica e inclusión social mediante un crecimiento capaz de incorporar a pequeñas y medianas empresas, mujeres, pueblos originarios y, en general, a aquellos sectores vulnerables que tradicionalmente quedan rezagados de los procesos más dinámicos de la economía y la sociedad y que verían oportunidades de mejoras al participar de procesos de encadenamiento con fuerte asiento territorial.

Tal como se está discutiendo hoy en día, el territorio no se relaciona solo con asuntos geográficos y de dotación de recursos naturales. Son espacios socioambientales en los cuales se sintetizan, transforman y reinterpretan las características físicas y naturales, las prácticas de los actores, las dinámicas de mercado y la experiencia institucional. Forma parte de esta construcción social algo que es común al territorio y su gente: identidad compartida, percepciones, creencias y valores que orientan la acción social y permiten administrar las oportunidades.

No son generalmente espacios de armonía, sino más bien campos de relaciones de conflicto y de cooperación, donde los actores se presentan desde su particularidad para relacionarse con el entorno y a la vez reproducir y modificar la estructura social y cultural. El concepto de “campo” (Bourdieu, 1988) es el de un espacio donde se interactúa, se elaboran interpretaciones, se gestan comportamientos colectivos, se toman posiciones y se articulan estrategias e ideas de futuro en un contexto determinado.

Incorporar la lógica territorial en una perspectiva de desarrollo implica analizar las características actuales y potenciales de los territorios, la estructura productiva y los eslabonamientos posibles, con miras a apoyar procesos de transformación productiva y cambio institucional (Schejtman y Berdegué, 2004). Supone una política deliberada para orientar los procesos en marcha en una determinada dirección. Es un enfoque que pone atención simultáneamente sobre los activos, actores e instituciones necesarios para encauzar procesos intencionados de desarrollo.

El concepto de “activos” se refiere a dotaciones materiales y no materiales cuya combinación incide sobre el resultado económico y de inclusión social. Se pueden distinguir diferentes tipos de activos: a) activos físico-territoriales: recursos naturales, infraestructura, localización geográfica; b) activos económicos: acceso a mercados, características del sector productivo, inversión privada, mercado laboral, dinámicas de innovación productiva; c) activos culturales: identidad, patrimonio cultural, tradiciones, saberes; d) activos sociales: actores, redes, organizaciones, liderazgos, coaliciones; e) activos institucionales: existencia de proyectos político-regionales, liderazgo de la autoridad territorial, apertura de las instituciones públicas al trabajo territorial, etc.

Fundamental en estos procesos son los actores territoriales, quienes dotan de contenido los procesos en curso. Un actor destacado y gravitante es el actor estatal, en sus dos expresiones, las políticas públicas que en sí mismas son un valioso soporte de dinámicas económicas y sociales, y la presencia efectiva de agencias públicas y de funcionarios en los territorios, que aportan determinado sello a la política territorial y que participan de espacios de gestión de poder e influencia. Aquí el actor por excelencia es el gobierno subnacional y/o local.

Otros actores relevantes son los económicos: empresarios, productores, gremios y asociaciones, quienes sostienen las dinámicas productivas, agencian las innovaciones y

gestionan negocios. También los actores sociales, como las organizaciones sociales funcionales y territoriales que conforman el tejido social que posibilita emprender acciones colaborativas que favorecen la puesta en marcha de una agenda territorial; las organizaciones no gubernamentales y universidades, llamadas a aportar masa crítica y capacidad técnica y profesional; y las corporaciones y otras instituciones privadas de desarrollo.

Más interesante aun es entender el papel de los actores en trayectorias compartidas en las que actúan como coaliciones sociales. Estas son alianzas explícitas o implícitas de mediano plazo, entre actores diferentes sobre asuntos de orden económico y productivo que favorecen determinadas formas de acceso y uso de activos en el territorio. Se trata de acciones convergentes hacia un proyecto territorial (Hinojosa et al., 2011) en torno a una dinámica de crecimiento del territorio (Tanaka, 2011). Estas alianzas se configuran en el marco de un entendimiento común que permite movilizar y activar procesos que tendrían tiempos más lentos, o nunca ocurrirían, de no existir este marco de entendimiento.

Existe importante consenso entre los teóricos del desarrollo sobre las bondades de las relaciones de proximidad para estimular el emprendimiento y la innovación productiva. El enfoque de desarrollo territorial amplía las oportunidades de crecimiento económico inclusivo, agregando valor a la configuración de activos presentes en los territorios mediante dinámicas de encadenamiento productivo, innovación y ventajas competitivas derivadas de las economías de aglomeración. A partir de los estudios de Porter, se puso en evidencia la potencialidad de las aglomeraciones o *clusters*. Estos se refieren a la concentración espacial de firmas de un determinado sector, que permite la especialización y posibilita procesos de integración vertical y horizontal. Las firmas encuentran en el entorno factores que potencian su capacidad de innovar, desarrollarse y crecer, pues la misma aglomeración genera relaciones de cooperación y competencia (Porter, 1991). Este proceso no solo actúa por la operación de los estímulos competitivos, sino que se complementa con políticas públicas e iniciativas privadas en el ámbito de la educación, la innovación y la tecnología.

Los encadenamientos productivos alimentan las cadenas de valor de los sectores productivos localizados territorialmente “hacia atrás” con los proveedores de insumos y servicios, o “hacia adelante” con los usuarios del producto, generando oportunidades de mayor eficiencia colectiva a través de economías externas, bajos costos de transacción y acción concertada (Schejtman y Berdegué, 2004). Estos intercambios se potencian en la medida que se va generando un entorno con capacidad de innovar o *milieu*. Un *milieu* surge cuando la interacción entre los agentes económicos genera externalidades positivas, que inducen procesos de aprendizaje de formas más eficientes de manejo de recursos. La cercanía, la interacción, el aprendizaje y la innovación generan círculos virtuosos a los que se ha llamado sistemas regionales de innovación.

Se conoce a los territorios con características de aglomeración de pequeñas y medianas empresas como distritos industriales. Son redes locales de negocios que presentan un tejido social basado en normas y valores culturales compartidos. Han sido estudiados en los casos de Italia, España y Alemania y han resultado inspiradores para el desarrollo de políticas de *clusters* en América Latina. Sin embargo, el enfoque territorial del desarrollo en América Latina no es directamente asimilable a dichos procesos.

Factores históricos, culturales y sociales, y las características del tejido social en Italia influyen sobre la disponibilidad a emprender y cooperar (Putnam, 1993).

Las economías latinoamericanas presentan dificultades para dar saltos de productividad y competitividad en ámbitos desligados de su área de mayor competencia: los recursos naturales. Los procesos productivos de mayor complejidad e industrialización se concentran en las zonas metropolitanas, quedando los territorios tensionados entre estos dos polos —la economía de las metrópolis y los enclaves de recursos naturales— y sumidos en dificultades para extender y desarrollar negocios, para acceder a mercados dinámicos y fortalecer la innovación y la competitividad. Sin embargo, estos territorios no están privados de recursos y activos, ni están condenados a depender de subsidios, exenciones o políticas especiales. Se trata de territorios de nivel económico intermedio que son susceptibles de generar la visión estratégica que permiten remover obstáculos, abrir nuevos campos de negocios, potenciar los activos existentes y superar brechas de desigualdad.

Gobernanza territorial

La política territorial requiere una institucionalidad descentralizada y colaborativa con sólidos mecanismos de gobernanza que logre activar el sistema local de innovación, expandir mecanismos de cooperación público-privada, cultivar entornos amigables para el desarrollo y coordinar a las políticas públicas de inversión en infraestructura, fomento productivo e innovación y protección social.

Schejtman y Berdegué (2004) señalan que una adecuada arquitectura institucional para el desarrollo territorial está asociada a la presencia y calidad de cinco elementos: a) las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas; b) la coordinación y existencia de controles y equilibrios entre los distintos niveles de gobierno; c) las redes y asociaciones entre los gobiernos locales; d) las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil, y e) mecanismos para la concertación público-privada. Elizalde (2003) distingue cuatro elementos principales que contribuyen a lograr procesos de desarrollo territorial exitosos: el enfoque multidimensional; la participación de todos los actores para generar una masa crítica que pueda pensar territorialmente y logre negociar y articular voluntades; la presencia de agentes e instituciones capaces de provocar ambientes industriales, y espacios de innovación para los inversionistas privados.

En el plano territorial regional, es clave articular la participación de los distintos niveles de gobierno, con sus respectivas atribuciones y competencias, en un marco de complementariedad. A esta forma de coordinación, la OECD ha denominado “gobernanza multinivel” (OECD, 2006). La diferencia de la gobernanza multinivel con respecto a otras modalidades de coordinación o actuación en red radica en que el punto de convergencia para organizar la participación eficiente, a la vez especializada y complementaria de los distintos niveles de gobierno, no es un marco normativo per se, sino una política territorial que invita a colaborar. El eje de la coordinación está dado desde abajo hacia arriba, contrario a la actuación tradicional de los estados. Un concepto complementario al de gobernanza multinivel es el de “gobernanza territorial”, enfocada al desarrollo de los territorios mediante la articulación de actores en un contexto

en el cual el gobierno regional está enfocado en las oportunidades de los territorios, estimulando el crecimiento económico con inclusión social.

La gobernanza territorial sostiene que buena parte de las pérdidas de energía y recursos públicos y privados en los territorios se deben a modalidades de acción sectoriales que no logran mirar en forma integrada problemas complejos. Mirar integralmente requiere poner por delante la realidad de los territorios, en su dimensión socialmente construida, para articular desde allí la acción multinivel de diferentes actores que comparten propósitos.

Es importante, en este punto, situar el potencial localizado en los niveles intermedios de gobierno. Según Chiriboga (2011), pueden intervenir en áreas clave para el desarrollo territorial como:

- Planificación y ordenamiento del territorio: elaborar estrategias y planes de desarrollo económico en conjunto con los actores del territorio, establecer planes de competitividad, identificar cadenas y *clusters*, promover negocios locales e inversiones en los distintos niveles del territorio.
- Dotación de bienes públicos: proveer de bienes públicos a las cadenas productivas que deben enfrentar fallas en el mercado, teniendo en consideración las características propias del territorio donde se encuentran insertas, gestionar a los organismos estatales para relacionarlos con actores privados y así lograr mejores accesos a los insumos o activos tales como agua, tecnología, crédito, entre otros. Además son los encargados de desarrollar estructura vial y de comunicaciones, infraestructura sanitaria, establecer sistemas de información para la toma de decisiones de las cadenas de producción y facilitar la vinculación de los privados con los programas públicos sectoriales.
- Apoyo a los procesos de articulación y de institucionalización: facilitar los procesos de articulación, las alianzas público-privadas, las negociaciones, agencias de desarrollo económico, comités y cualquier otra instancia que permita mejorar la coordinación entre los actores territoriales, para así lograr un apoyo entre productores y empresas, mejor articulación entre los programas de gobierno y las iniciativas privadas e impulsar el fortalecimiento y creación de emprendimientos locales.
- Apoyo en la gestión y dotación de recursos y financiamiento: el gobierno intermedio debe impulsar las acciones y condiciones que logren articular la inversión productiva en el territorio, estableciendo consejos o agencias especializados que se coordinen con el sector privado.

Hasta aquí las promesas y bondades de una institucionalidad basada en sistemas de gobernanza y cooperación. En la práctica, estas dinámicas encuentran múltiples barreras para poder expandirse y prevalecer en el ámbito territorial, pues chocan con el centralismo del Estado, la falta de conceptos y convicciones políticas de autoridades territoriales para llevar adelante un proyecto de desarrollo territorial, el predominio de criterios técnicos sectoriales, las dificultades de diálogo público-privado y el insuficiente involucramiento de la ciudadanía, entre las más importantes. Por ello la importancia de avanzar en un diseño institucional coherente con el desarrollo territorial, cuyos primeros pasos van

en la línea de fortalecer los procesos de descentralización y proponer medidas para que el conjunto de la política pública incorpore una perspectiva territorial.

Descentralización e institucionalidad para el desarrollo territorial

El proceso de descentralización en América Latina ha venido avanzando durante las últimas dos décadas con un amplio grado de acuerdo entre todas las vertientes políticas. Se estima que colabora a una mejor asignación de los recursos públicos, a una entrega más eficiente de los servicios, que permite tomar decisiones más sintonizadas con las necesidades de las personas y que contribuye a la democracia y la ciudadanía. Sin embargo, los analistas también coinciden en señalar que ha sido un proceso incompleto, sobre el cual no existen los acuerdos políticos que impulsen el efectivo traspaso de poder y que no han dado pruebas suficientes de ser una respuesta efectiva en materia de eficiencia y eficacia de la gestión pública (UCLG, 2008; De la Cruz, Pineda y Pöschl, 2010).

El examen de la descentralización muestra que se han incrementado el poder político, las atribuciones legales y las capacidades financieras de los gobiernos intermedios, siendo cada vez mayor su grado de responsabilidad sobre la gestión del desarrollo de los territorios; pero la mayoría carece de una estrategia integral de gobernanza y desarrollo y presenta debilidades en materia de planificación, gestión, colaboración público y privada y calidad del diálogo democrático, lo que constituye una limitación para las estrategias y políticas territoriales.

La descentralización es un proceso de traspaso de competencias desde el nivel central a los niveles subnacionales. Consiste en una creciente adquisición de autonomía por parte de los niveles descentralizados, para poder actuar como gobiernos con atribuciones y capacidad efectiva de acción. Esta autonomía pasa por la descentralización fiscal, la delegación de atribuciones, las capacidades de gestión de los cuadros técnicos y profesionales, y una mayor implicación de la ciudadanía en los asuntos del territorio o lugar.

En el plano de la descentralización fiscal, los ingresos de los gobiernos regionales y locales provienen de dos fuentes: recursos propios derivados de la capacidad tributaria de los territorios y las transferencias que reciben del nivel central. La capacidad de generar ingresos propios de los niveles descentralizados es limitada, especialmente en el caso de los gobiernos intermedios, y no están claros los incentivos para que municipios, departamentos o regiones asuman responsabilidades claras en materia de recaudación. El nivel local municipal dispone de recursos propios derivados de impuestos territoriales, pero prácticamente no tiene atribuciones sobre fijación de tasas (De la Cruz, 2010). Las finanzas locales descansan, en gran medida, en el sistema de transferencias fiscales en el marco de un modelo agente-principal en el que las señales que entrega el principal (el Estado) al agente (gobierno local), no son siempre adecuadas (Marcel, 2010). Estas restricciones limitan la autonomía y cuestionan el principio de que los votantes ciudadanos podrán influir con su voto en una política local sintonizada con las necesidades locales y en una asignación de recursos públicos más eficiente (Tiebout, 1956).

Recientemente, en algunos países, se ha generado un nuevo instrumento que, en parte, corrige las limitaciones para la generación de recursos propios de los gobiernos

regionales o intermedios: el sistema de regalías. Este generalmente adquiere la forma de un pago que la industria hace al Estado por el derecho de extracción de recursos no renovables (como minería e hidrocarburos), lo que redundará en un importante aumento de los recursos de los gobiernos subnacionales en cuya jurisdicción se localizan estos recursos¹⁰.

El sistema de competencias y la combinación eficiente y complementaria de atribuciones y responsabilidades entre distintos niveles de gobierno es un asunto que los modelos de descentralización en curso no han logrado resolver. Existe una amplia situación de duplicidad y solapamiento entre distintos niveles de gobierno, y se observa que, aun cuando se norman traspasos, el nivel central se resiste a dejar ir responsabilidades que le fueron propias y mantiene parte de ellas. En términos generales, al nivel nacional le corresponde el diseño de la política de desarrollo, materias de seguridad, relaciones exteriores y grandes obras que trascienden el interés específico de determinadas regiones; al nivel regional corresponde, por excelencia, la planificación y el ordenamiento territorial, el fomento e innovación productiva, la inversión en infraestructura y, dependiendo de los países, responsabilidades en educación, salud, vivienda y equipamiento urbano. En el nivel local se sitúan los servicios sociales con características de proximidad, como la atención primaria de salud, educación, asistencia social y equipamiento comunitario. No existe un modelo per se; cada país debe especificar con la mayor claridad posible el ámbito propio de cada nivel, qué responsabilidades corresponden a cada uno y cuál es el mecanismo de financiamiento y los incentivos que garanticen calidad y eficiencia.

En relación a las capacidades instaladas en los niveles sub-nacionales, es imprescindible que los gobiernos intermedios cuenten con capacidades institucionales, técnicas y de gestión que les permitan llevar adelante con propiedad una política territorial. Estudios sobre factores exitosos en la gestión local detectan que este es un cuello de botella a la vez que una oportunidad. Sorprende, sin embargo, que este no sea un factor privilegiado a la hora de construir la agenda de la descentralización, a pesar de las ini-

¹⁰ En Perú, la tasa de regalía varía del 1% al 3%, según el nivel de ganancias que tengan las empresas mineras. Estos dineros son distribuidos en su totalidad entre las regiones y los municipios para financiar proyectos de inversión. Para el caso de Ecuador, las compañías mineras entregan al Estado el 5% sobre las ventas de cada semestre. El 60% de esta suma se destina a los municipios y parroquias donde hay concesiones en la zona, con el objetivo de financiar en proyectos productivos y de desarrollo local. La ley también estipula que, cuando el caso amerite, el 50% de los recursos antes mencionados pueden ser entregados a los gobiernos de comunidades indígenas. En Bolivia, además de haber regalías mineras, también hay regalías por hidrocarburo. Estas últimas son las más importantes y se distribuyen en un 11% para el departamento productor, 1% para departamentos no productores (Beni y Pando) y 6% para el Tesoro General de la Nación. En Colombia, La Ley 141 de 1994 (modificada en 2002) reguló el sistema de regalías que establece dos formas de participación, las regalías directas e indirectas. Las regalías directas benefician a las regiones productoras que deben invertir el 90% de su participación en proyectos prioritarios del plan de desarrollo; de ese 90%, un 60% o más debe estar dirigido a cumplir con los niveles de cobertura en salud, educación, agua potable, alcantarillado y mortalidad infantil. Por otro lado, están las regalías indirectas que se destinan al Fondo Nacional de Regalías y que benefician a todas las entidades territoriales del país para distribuirlos un 15% a la promoción de la minería, un 30% a la preservación del medio ambiente y un 54% a proyectos de inversión.

ciativas aisladas que se han implementado en diferentes países para el fortalecimiento de capacidades en los niveles locales.

Por último, los procesos de descentralización son portadores de una promesa de profundización democrática, relaciones cara a cara, participación, rendición de cuentas, control ciudadano, etc. En varios países se han instalado normativas legales para apoyar estos procesos y, sin embargo, la evidencia destaca valiosas excepciones pero poca profundidad de las experiencias participativas. La literatura sobre descentralización señala que la participación ha tenido un alcance limitado y que no se verifican dinámicas ciudadanas efectivas a la hora de interactuar con las autoridades y entre sí para influir en la toma de decisiones que efectivamente incidan en el derrotero de los territorios (Campbell, 2010).

3. Recomendaciones para la política territorial

Las políticas de cohesión surgieron en Europa como políticas territoriales estimuladas por un proyecto común que buscó disminuir brechas entre países, regiones y territorios potenciando el desarrollo y la inclusión social. Los países latinoamericanos no han tomado una decisión semejante pues no se ha desarrollado una auténtica convicción sobre el potencial transformador de los territorios. Si bien los procesos de descentralización están en marcha y se aprecian valiosas excepciones dispersas en los países, no existe una política territorial, aunque sí experiencias como los Territorios de Ciudadanía de Brasil, el Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial de Chile o la provincia de Tungurahua en Ecuador, que ilustran los Cuadros 1, 2 y 3.

Los temas analizados en estas páginas, así como los datos y mapas examinados, ponen el acento sobre la perspectiva territorial del desarrollo desde tres puntos de vista: (a) las desigualdades territoriales, trampas de pobreza y de exclusión que amenazan la cohesión social; (b) la pérdida de capacidad económica que se produce al descuidar territorios portadores de activos y recursos; y (c) la fragmentación social entre territorios.

Una política territorial para América Latina está orientada a generar desarrollo endógeno basado en las capacidades y emprendimientos localizados en los territorios. Involucra modificaciones en el diseño global de las políticas públicas, que suelen ser ciegas desde el punto de vista espacial, y supone estimular procesos e iniciativas territoriales. Requiere de una intervención premeditada y coherente que optimice recursos territoriales y nacionales con perspectiva de mediano plazo y largo plazo. Es una política que se hace cargo de “procesos sociales de indesmentible naturaleza territorial como poblamiento, crecimiento económico y desarrollo societal” (Boisier, 2010). Es una política que consigue adaptar las políticas generales al contexto y a las necesidades territoriales e incluye, entre sus objetivos y/o líneas de acción, un componente dirigido a promover, fortalecer o impulsar procesos de interacción y concertación de actores locales entre sí y con los agentes externos relevantes. Una característica de la política territorial es la articulación intersectorial, la cooperación público-privada y la gobernanza multinivel.

CUADRO 1**TUNGURAHUA, ECUADOR**

La provincia de Tungurahua se encuentra en el centro de Ecuador, en la región de la sierra. Con una superficie de 3.369,4 km., es una de las provincias más pequeñas del país, pero con una de las densidades poblacionales más altas (130,9 Hab/km²). Integrada por 9 cantones, con 19 parroquias urbanas y 44 parroquias rurales, Tungurahua se ha destacado por dinámicas territoriales caracterizadas por menores niveles de desigualdad y pobreza que en el resto del país y mayores niveles de consumo. Más aun, el territorio muestra círculos virtuosos localizados de crecimiento económico, reducción de la pobreza y reducción de la desigualdad (Ospina et al., 2011).

En este contexto de resultados favorables, destaca la actuación del gobierno provincial que ha adoptado un rol activo en la generación de una estrategia de desarrollo basada en la participación, concertación y toma de decisiones por parte de múltiples actores en torno a la construcción de objetivos comunes. Con la propuesta de un “gobierno de todos y todas”, el gobierno provincial buscó la implicancia y compromiso de trabajo de actores públicos, privados y organizaciones sociales en los procesos de decisión y constituyó un espacio de ciudadanía y actorías locales, así reconfigurando la relación con las instituciones locales y con el propio estado central.

Nuevo modelo de gestión

Este propósito derivó en la definición el año 2002 del denominado “Nuevo Modelo de Gestión” de Tungurahua, que estableció tres principios fundamentales de funcionamiento: representatividad, gobernabilidad y corresponsabilidad. A través de ellos se busca alcanzar:

- Sinergias para que los beneficios obtenidos individualmente se multipliquen a través de la cooperación y alianza en los espacios.
- Transparencia en la gestión y uso de recursos.
- Desarrollo de capacidades locales por medio del desempeño de los actores en los procesos de solución de los problemas.
- Planificación provincial integrada que supere visiones y actuaciones sectoriales.
- Sostenibilidad del proceso más allá de la voluntad de determinadas autoridades de turno.
- Respeto a la diversidad, a través fortalecimiento de los principios de tolerancia, interculturalidad, equidad de género y equidad generacional.

Agenda Provincial de Tungurahua

Tungurahua definió el año 2006 una Agenda Provincial que constituye la carta de

navegación de largo plazo y que orienta las acciones de los diferentes actores de la provincia. En este documento se definieron los tres principales objetivos comunes del territorio (Agua, Gente y Trabajo), así como los compromisos de corresponsabilidad de instituciones y personas, y propuestas concretas formuladas para cada uno de los objetivos.

La metodología utilizada se basó en la construcción de relaciones horizontales entre los actores, y la configuración de un espacio amplio de debate que consideró la participación de sectores tradicionalmente excluidos. Hubo concertación de los actores sociales e institucionales, públicos y privados, urbanos y rurales de la provincia, que participaron representativamente en grupos de interés, definiendo formas de planificación integrada y propuestas de alcance regional para cada uno de los temas abordados por la Agenda Provincial.

Para más información, acceder a <http://www.tungurahua.gob.ec>.

CUADRO 2

PROGRAMA TERRITORIOS DE CIUDADANÍA, BRASIL

El Programa Territorios de Ciudadanía es una iniciativa creada por el gobierno federal de Brasil el año 2008, con el propósito de mejorar los ingresos y la calidad de vida de las poblaciones brasileras más vulnerables y que sufren las mayores desigualdades en las zonas rurales del país. Corresponde a una propuesta de desarrollo local y regional que considera como ejes centrales el desarrollo de estrategias territoriales, la consolidación de relaciones federativas, la integración de políticas públicas a la planificación territorial y la participación social.

El objetivo principal del programa Territorios de Ciudadanía es la superación de la pobreza, la generación de trabajo y el aumento de los ingresos en las zonas rurales por medio de una estrategia de desarrollo territorial sustentable.

Las acciones del programa se han organizado en tres ejes centrales: el apoyo a actividades productivas, ciudadanía y derechos, e infraestructura. En el ámbito productivo, se promueve la generación de ingresos en la actividad rural. En el eje de la ciudadanía, se busca la universalización de los programas básicos tales como: documentación civil, seguridad alimentaria y nutricional, salud, educación y cultura. Respecto de infraestructura, se abordan la habitación, caminos de acceso, energía y saneamiento, todo ello en un marco de organización social y ampliación de la participación social en la planificación del desarrollo territorial.

Territorios de Ciudadanía se implementa a partir de un soporte institucional complejo que considera a los niveles federal, estadual y municipal. La estructura conforma tres instancias de gestión: un comité gestor nacional, comités de articu-

lación estadual y colegiados territoriales. La selección de territorios se realiza a partir de la aplicación de los siguientes criterios: i) territorios con menor índice de desarrollo humano (IDH); ii) territorios con mayor concentración de beneficiarios del programa Bolsa Familia; iii) concentración de agricultura familiar y asentamientos de reforma agraria; iv) mayor concentración de comunidades quilombolas (descendientes de esclavos fugitivos) e indígenas; v) territorios con mayor número de municipios de bajo dinamismo económico, y vi) territorios con mayor organización social (capital social).

Entre los principales resultados que alcanza el programa se encuentran: a) su extensa cobertura: al año 2009, el programa había involucrado la participación de 22 ministerios, 120 territorios y a 1.850 municipios en los que viven 42 millones de personas; b) la incorporación del enfoque territorial en las políticas del Brasil: la gestación de un nuevo modelo de gobernanza entre la sociedad civil y los actores sociales; c) la inclusión de la población más pobre en dinámicas económico-productivas; d) inclusión de la mayoría de la población pobre a las políticas sociales, e) mayor integración de las políticas públicas en el nivel local, y f) extensión de los espacios de participación social que están profundizando la democracia en Brasil.

Para más información, acceder a <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>.

CUADRO 3

PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA RURAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL (PIRDT), CHILE

El Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT) es una iniciativa administrada por la División de Desarrollo Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) del Ministerio del Interior, cofinanciada por el Gobierno de Chile y el Banco Mundial. Su objetivo es contribuir al uso efectivo y productivo de servicios de infraestructura en las áreas de electrificación, agua potable, saneamiento, caminos y telecomunicaciones. Son beneficiarios de estos proyectos, comunidades rurales pobres en territorios seleccionados, los que se ubican en ocho regiones con características de mayor concentración de ruralidad y pobreza. Al año 2011, este programa se ha implementado en territorios seleccionados de ocho de las quince regiones del país (Coquimbo, O'Higgins, Maule, Bío-Bío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y Aysén).

El PIRDT asume que el enfoque habitualmente utilizado en la extensión de cobertura de infraestructura opera sobre la base del criterio de rentabilidad por economía de escala, lo que ha generado una situación de rezago de la inversión en territorios rurales de baja densidad poblacional y, como consecuencia de esto, obstáculos y carencias en la productividad y rentabilidad de los emprendimientos de quienes los habitan.

Este programa se basa en la premisa de que la inversión en infraestructura es una importante herramienta al servicio de las opciones de desarrollo económico de un territorio. Los proyectos son, además, herramientas para fomentar la participación y organización de los productores que deben elaborar una visión económico-territorial compartida y una deliberación y priorización respecto de la necesidad y potencial impacto de las inversiones que se están gestionando. Estas actividades se realizan con el apoyo de entidades especializadas que actúan como agentes colaboradores del desarrollo territorial. Su ejecución considera y refuerza una “visión territorial del desarrollo” y es una instancia para movilizar a una gama variada de organizaciones que representan los intereses de la iniciativa privada y de la población local, frente a opciones de desarrollo que signifiquen mejores ingresos y bienestar.

La base de su implementación es un trabajo participativo y coordinado entre la institucionalidad pública, entes privados y la sociedad civil, espacio en el cual se reconocen las características del territorio y de las personas que allí habitan; desde ese mismo lugar se levantan, en conjunto, las distintas demandas y necesidades, para luego llegar a acuerdos sobre las obras a ejecutar y se establecen compromisos para realizar el monitoreo y seguimiento a lo programado.

Para más información, acceder a <http://www.subdere.cl/programas/división-desarrollo-regional/programa-de-infraestructura-rural-para-el-desarrollo-territorial>.

Pensar territorialmente el desarrollo requiere poner atención en tres ejes: (i) políticas nacionales de cohesión territorial, (ii) profundización de los procesos de descentralización y gobernanza, y (iii) despliegue de la política territorial.

Política nacional de cohesión territorial

No es un contrasentido afirmar que un punto de partida para el despliegue del enfoque y la política territorial pasa por una nueva comprensión de la política pública tendiente a modificar la acción estatal centralizada y jerárquica, para dar paso a dinámicas de descentralización, gobernanza multinivel y colaboración, donde se ponga por delante el territorio para organizar desde allí la oferta estatal y no al revés. Tres líneas complementarias son imprescindibles:

a. Pactos de ciudadanía

Es necesario instalar como objetivo nacional la cohesión territorial. Ello implica situar al más alto nivel de la toma de decisiones, el propósito mayor del país de generar políticas de cohesión territorial mediante pactos de ciudadanía que establezcan objetivos explícitos de reducción de brechas territoriales. Un pacto implica un proyecto compartido de sociedad a la que se aspira. Son acuerdos políticos y sociales a los que concurre

la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia. Estos pactos ciudadanos por la cohesión deberán incluir aspectos territoriales, de empleo-ingreso y oportunidades y protección e inclusión social (FIIAPP, 2010).

b. Fondos de cohesión territorial

La política comunitaria en Europa utilizó el instrumento de los fondos de cohesión para lograr el doble propósito de lograr mejoras en el crecimiento económico y en la igualdad territorial. Un ejemplo de programas impulsados con estos fondos se presenta en el Cuadro 4.

La CEPAL propone instalar este mecanismo en América Latina con el objeto de transferir fondos desde el nivel central a los niveles subnacionales (CEPAL, 2010). Se recomienda usar estos recursos en la generación de bienes y servicios públicos y en aumentar la capacidad institucional local (Barca, 2009).

CUADRO 4

PROGRAMA LEADER, UNIÓN EUROPEA

“Liaisons Entre Actions de Développement de l’Economie Rurale”¹¹

El Programa LEADER corresponde a una experiencia de desarrollo territorial implementado por la Comisión Europea para el desarrollo rural. Se inicia el año 1991 y, a la fecha, ha recorrido cuatro fases: Leader I (1991-1994), Leader II (1994-1999), Leader + (2000-2006) y Leader IV (2007-2013).

El objetivo del programa es aumentar la competitividad de los territorios rurales, fomentar la diversificación productiva, mejorar el medio ambiente y aumentar la calidad de vida de los habitantes.

El programa diseñó un modelo de intervención para territorios rurales de poca extensión que forman un conjunto homogéneo desde el punto de vista físico (geográfico), económico y social. La delimitación de estos territorios no necesariamente coincide con la división administrativa nacional, sin embargo deben demostrar cierta coherencia territorial, económica y social.

Para su implementación, LEADER constituye Grupos de Acción Local (GAL) en cada territorio. Estos son un conjunto de agentes públicos y privados integrados en una asociación, que definen una estrategia común y un plan de acción local para el desarrollo del territorio. El GAL está dotado de un equipo técnico, poder de decisión y un presupuesto relativamente importante y tiene atribuciones para la adopción de decisiones en materia de financiación y gestión. Estos grupos asumen funciones que habitualmente competen a la administración pública en los programas de tipo tradicional, lo que le permite influir considerablemente en el equilibrio

¹¹ Vínculos entre acciones de desarrollo de la economía rural.

institucional y político del territorio de que se trate.

El programa LEADER contempla los siguientes componentes:

- Se impulsa un enfoque territorial, que consiste en definir una política de desarrollo a partir de las realidades particulares de una zona, entendida como una unidad territorial rural dotada de determinada homogeneidad, caracterizada por la cohesión social interna, una historia y tradiciones comunes, un sentimiento de identidad compartido, etc.
- En el proceso de construcción de la política de desarrollo, las decisiones parten desde abajo hacia arriba en todas las fases del programa, a través de la implicación de los agentes locales (enfoque ascendente).
- Las acciones definidas deben tener un carácter innovador.
- El conjunto de acciones y planes desarrollados deben lograr la integración, a través de la conexión, coordinación y coherencia entre ellos (enfoque integrado).
- Se promueven intercambios entre los distintos territorios del programa para facilitar la transferencia de innovaciones y la generación de proyectos de cooperación.

Respecto a los principales resultados obtenidos, con LEADER I se logró experimentar un nuevo modelo de desarrollo rural basado en el enfoque territorial global, participativo y con foco en los recursos endógenos. Con LEADER II se alcanza una mayor difusión del planteamiento del programa y la implicación de un 50% de la Europa rural, así como la mejor integración de las actividades. Finalmente, con LEADER + y Leader IV se enriquece el planteamiento territorial y el refuerzo de la competitividad de los territorios de Europa.

c. Modificar el diseño y gestión de las políticas

Un punto básico de la perspectiva territorial es que la acción del Estado y las políticas públicas tomen en cuenta los impactos territoriales que generan para entonces mejorar la puntería y evitar daños colaterales y resultados no deseados.

Estas razonables recomendaciones, en la práctica, suponen modificar la cultura organizacional de las agencias estatales. Los gobiernos han encontrado particularmente difícil aceptar la importancia de las estrategias de base local, pues se contraponen a las políticas y prioridades definidas nacionalmente. La incorporación del enfoque territorial en las políticas públicas requiere, en primer lugar, tener “conciencia territorial”: claridad respecto de los impactos diferenciados territorialmente que las políticas nacionales producen. Implica, además, que entidades acostumbradas a operar con lógica centralizada y sectorial profundicen sus procesos de descentralización y desconcentración y estén dispuestas a dejar en manos de los actores regionales sus instrumentos para colaborar al desarrollo territorial.

Profundización de los procesos de descentralización y gobernanza

Se ha sostenido más arriba que los gobiernos regionales están llamados a desempeñar un liderazgo relevante en las dinámicas de desarrollo de los territorios. Se han dado pasos en este sentido: mayores atribuciones y recursos y mayores competencias en la regulación y gestión del territorio. Sin embargo, la arquitectura de la descentralización es incompleta y las capacidades de los actores reducidas. La agenda inconclusa en materia de reformas descentralizadoras tiene por delante el desafío de resolver tres cuestiones medulares: clarificar y fortalecer el proceso de traspaso de competencias hacia los gobiernos regionales, dotar a los mismos de bases de financiamiento sólidas, y optimizar las capacidades humanas, técnicas y profesionales.

Las medidas orientadas a generar incentivos para formar, atraer y retener capital humano, público y privado, altamente calificado en regiones contienen un potencial transformador de insospechado impacto, porque están destinadas a aumentar la masa crítica regional que permitirá que sucedan cosas que no están aún en la agenda. La idea es que, en sociedades relativamente cerradas, con itinerarios conocidos, el surgimiento de nuevos liderazgos fortalecidos y autoorganizados que adopten conductas impredecibles modificará los balances políticos actuales, generará nuevos requisitos de rendición de cuentas a una comunidad más exigente y dará curso a nuevos emprendimientos.

Política territorial

Una política territorial está orientada a generar desarrollo endógeno en territorios que, teniendo potencial, lo han subutilizado porque se producen fallas de mercado y fallas de las políticas públicas. Esto, pues las trampas de la pobreza y la exclusión no permiten destrabar barreras de acceso a nuevas oportunidades y porque se presentan limitaciones para poner en marcha círculos virtuosos de emprendimiento e innovación. Esta política contempla una estrategia de largo plazo que concentra recursos territoriales y extraterritoriales y marcos de gobernanza entre niveles y agentes gubernamentales y con el sector privado en un sistema de gobernanza multinivel. Suponen un punto de inflexión en el que se declara una interpretación territorial que permite ordenar, organizar y jerarquizar recursos y capacidades. Deseablemente, esta política captura recursos externos provenientes de los presupuestos nacionales para apoyar los procesos de desarrollo territorial. Su objetivo es generar bienes y servicios públicos y cambios institucionales que modifiquen los contextos, para así aumentar el bienestar de la población y la productividad, los negocios y la innovación. Resulta imprescindible que estas políticas definan y resuelvan:

a. Un idea de futuro y un proyecto compartido

El concepto de política territorial comienza con una idea del territorio y una idea de futuro compartida entre los actores y anclada en los factores socioculturales y físico-económicos que constituyen al territorio. Es el proyecto el que organiza los recursos y da impulso a la gestión política y concertación social para llevarlo a cabo.

b. Un sistema de gobernanza

La gobernanza se refiere a la eficiencia para actuar en forma colaborativa para generar bienes y servicios públicos (Osborne, 2010). Es un requisito de la gestión territorial, tanto entre los actores del territorio, como en relación al nivel mayor de la nación y el Estado. La política territorial requiere de un sistema de gobernanza multinivel con acuerdos y compromisos concretos mediante la figura de contratos. Estos constituyen un instrumento de coordinación en sí mismos, pues norman la participación de los diferentes niveles de gobierno que conviene actúen en común, sobre la base de una relación tanto contractual como de confianza.

El proyecto territorial organiza recursos provenientes del nivel central del Estado y recursos propiamente territoriales en un esquema de colaboración y gobernanza que facilita la coordinación de la gestión pública. Esta es una respuesta para resolver el problema de cómo compatibilizar lo sectorial en el territorio, teniendo en la mira un objetivo de desarrollo equilibrado, sostenible e inclusivo. La impronta territorial no implica que se imponga la estrategia de abajo hacia arriba de forma que ignore o anule las líneas de desarrollo que vienen desde los niveles centrales de gobierno. Si bien tiene prioridad la mirada regional para articular propósitos y visiones de futuro, esta debe interactuar con la línea vertical. En efecto, es inteligente entender a los territorios y regiones como propone Salez (2010), quien afirma que son el punto de reunión entre las estrategias de desarrollo de arriba hacia abajo y las de abajo hacia arriba.

c. La definición de objetivos y metas concretas y medibles

Si bien la estrategia y la política territorial tienen un importante contenido simbólico al recoger y devolver a los actores una interpretación positiva y proyectada hacia el futuro respecto del territorio, es también una carta de navegación con un plan de trabajo que permite invitar a diversas agencias para realizar aportes concretos en un diseño coherente. Todos los que formarán parte de la estrategia requieren conocer e interpretar su papel, su ámbito de colaboración, su aporte específico y los resultados que espera alcanzar, por ello la estrategia debe definir objetivos medibles, en particular en lo que refiere a la participación de diversos actores del sector público, que serán convocados a colocar recursos y capacidades con lógica territorial.

d. Eficiencia institucional

Uno de los factores centrales de estas dinámicas de desarrollo es la ampliación de las capacidades de propuesta, negociación, articulación y cooperación que suponen y requieren confianza, legitimidad y eficiencia en la implementación. Se debe invertir para mejorar las capacidades técnicas y profesionales, actuar en red, orientar la gestión a resultados y contar con mecanismos de transparencia y control ciudadano, además del fortalecimiento de la capacidad de agencia de las coaliciones sociales para el desarrollo territorial.

El factor decisivo de todas estas propuestas son, finalmente, las personas; la disposición a emprender y colaborar, la capacidad de aprender e innovar, la habilidad para operar en redes, construir espacios de concertación y conjugar la competencia y la cooperación. Estas dinámicas se refuerzan cuando se generan coaliciones de actores territoriales de desarrollo capaces de acordar un proyecto territorial. Estas ideas se refieren a la capacidad de los actores de leer e interpretar su entorno, interviniendo en colaboración con otros para alcanzar mejores resultados personales y sociales de bienestar.

Está aquí la idea de Amartya Sen cuando entiende el desarrollo como la expansión de libertad para actuar que requiere de individuos con competencias de agencia, capaces de provocar cambios en función de sus propios valores y objetivos, en contraposición a individuos depositarios de decisiones en las que no participan y que eventualmente ignoran. La política territorial debe propender a fortalecer esas capacidades de agencia y concertación e incrementar el capital social y el partenariado.

REFERENCIAS

- Albuquerque, F. (2004). “El enfoque del desarrollo económico local”. En *OIT, Serie Desarrollo Económico Local y Empleabilidad*. Buenos Aires.
- Banco Mundial (2010). *World Development Indicators*. The World Bank (Versión en CD).
- Barca, F. (2009). “An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations”. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. Disponible en http://www.eurada.org/site/files/Regional%20development/Barca_report.pdf.
- Bellón, M.; D. Hodson, D. Bergvinson, D. Beck, E. Martínez-Romero e Y. Montoya (2005). “Targeting Agricultural Research to Benefit Poor Farmers: Relating Poverty Mapping to Maize Environments in Mexico”. En *Food Policy* 30: 476-492.
- Bentancor, A.; F. Modrego y J. Berdegué (2008). “Sensibilidad de la pobreza al crecimiento y a los cambios distributivos en las comunas rurales de Chile”. En *RIMISP, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Documento de Trabajo 8*.
- Boisier, S. (2010). *Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. Colección Investigaciones, Mago Editores.
- Bourdieu, P. (1988). *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.
- Bourguignon, F. (2003). “The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods”. En T. Eicher and S. Turnovsky (eds), *Inequality and Growth. Theory and Policy Implications*. Cambridge: MIT Press.
- Bourguignon, F.; F. Ferreira y M. Menéndez (2007). “Inequality of Opportunities in Brazil”. En *Review of Income and Wealth*, 53(4): 585-618.
- Bourguignon, F.; F. Ferreira y M. Walton (2007). “Equity, Efficiency and Inequality Traps: A Research Agenda”. En *Journal of Economic Inequality*, 5(2): 235-256.
- Campbell, T. (2010). “Condiciones para el desarrollo económico en los sistemas de gobierno descentralizados”. En R. De la Cruz, C. Pineda y C. Pöschl (eds.), *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cárdenas, M. y A. Pontón (1994). “Growth and Convergence in Colombia: 1950-1990”. En *Journal of Development Economics*, 47: 5-37.
- CEPAL (2010). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. ILPES, CEPAL. Santiago, Chile.

- _____ (2010) *Panorama social de América Latina 2011*. Naciones Unidas, CEPAL.
- _____ (2000a). *Equidad, desarrollo y ciudadanía; I. Visión global; II. Agenda social; III. Agenda económica*. Economía de América Latina, Editorial Alfaomega.
- _____ (2000b) *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Naciones Unidas, CEPAL.
- Chiriboga, Manuel, *Competitividad territorial y el rol de los gobiernos autónomos descentralizados*. CONCOPE: 2009, 2011.
- De la Cruz, R. (2010). “Descentralización y desarrollo local en América Latina”. En R. De la Cruz, C. Pineda y C. Pöschl (eds.), *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- De la Cruz, R.; C. Pineda y C. Pöschl (Eds.) (2010). *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Deininger, K. y L. Squire (1998). “New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth”. En *Journal of Development Economics* 57: 259-287.
- _____ (1996). “Measuring Income Inequality: a New Data-Base”. En *World Bank Economic Review*, 103: 565-591.
- Deutsch, M. (1971). “Conflicts and its Resolution”. En C.G Smith (Ed.), *Conflict Resolution: Contributions of the Behavioral Sciences*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Durkheim, E. (1987). *La división del trabajo social*. Ediciones Akal.
- Elbers, C.; J.O. Lanjouw y P. Lanjouw (2003). “Micro-level Estimation of Poverty and Inequality”. En *Econometrica* 71(1): 355-364.
- Elbers, C.; P. Lanjouw, J. Mistiaen, B. Ösler y K. Simler (2004). “On the Inequal Inequality of Poor Communities”. En *The World Bank Economic Review*, 18(3): 401-421.
- Elizalde, A. (2003). “Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local”. En *ILPES, Serie Gestión Pública*.
- Escobal, J. y C. Ponce (2011). “Dinámicas provinciales de pobreza en el Perú 1993-2007”. En J.A Berdegué y F. Modrego (Eds.), *Los dilemas territoriales del desarrollo en América Latina*. RIMISP-IDRC (en prensa).
- Esquivel, G. (1999). “Convergencia regional en México, 1940-1995”. En *Centro de Estudios Económicos*, El Colegio de México. Documento de trabajo IX -1999.
- Esteban, J. y D. Ray (1999). “Conflict and Distribution”. En *Journal of Economic Theory*, 87: 379-415.
- _____ (1994). “On the Measurement of Polarization”. En *Econometrica*, 62(4): 819-51.
- European Commission (2004) “Joint Report on Social Inclusion 2004”. Employment & Social Affairs, Social Security and Social Inclusion. Luxembourg.

- Fajnzylber, F. (1989). *Transformación productiva con equidad*. Libros de la CEPAL, N° 25 (LC/G.1601-P). Santiago, Chile.
- Favareto, A. y R. Abramovay (2011). “Contrastes territoriales de los indicadores de ingreso, pobreza monetaria y desigualdad en el Brasil de los años noventa”. En J.A. Berdegué y F. Modrego (Eds.) *Los dilemas territoriales del desarrollo en América Latina*. RIMISP – IDRC (en prensa).
- Fernández, M.; C. Hernández, A.M Ibáñez y C. Jaramillo (2009). “Dinámicas departamentales de pobreza en Colombia 1993-2005”. En J.A Berdegué y F. Modrego (Eds.), *Los dilemas territoriales del desarrollo en América Latina*. RIMISP-IDRC (en prensa).
- FIIAPP (2010). “Iniciativa para la cohesión social en América Latina y El Caribe”. Disponible en <http://www.fiiapp.org/uploads/publicaciones/ICSAL.pdf>.
- Finot, I. (2011). “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”. En *ILPES-CEPAL*, Serie Gestión Pública.
- Freres, J.C y X. Mancero (2001). “El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina”. En *CEPAL*, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 7.
- Hentschel, J.; J.O. Lanjouw, P. Lanjouw y J. Poggi (1998). “Combining Census and Survey Data to Study Spatial Dimensions of Poverty”. En *Policy Research, Working Paper 1928*. Washington D.C: The World Bank.
- Hinojosa, L.; J.P. Chumacero y M. Chumacero (2009). “Dinámicas provinciales de bienestar en Bolivia”. En *RIMISP*, Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Documento de Trabajo 49.
- Hinojosa, L.; J.P. Chumacero, G. Cortez y A. Bebbington (2011). Dinámicas territoriales y formación de territorios enmarcadas por la expansión de la industria del gas en Tarija, Bolivia. En J. A Berdegué y F. Modrego (Eds.), *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales rurales en América Latina*. Editorial Teseo (En prensa).
- IDRC (2004). “Regalías Mineras”. Serie Minería y Desarrollo Sustentable. Montevideo, Uruguay. (Versión electrónica).
- INEI (2011). Resultados censales. Censo Nacional de Población y Vivienda 2007 del Perú. Disponibles en <http://www1.inei.gov.pe/web/redatam.htm>.
- Larrea, C.; R. Landín, A.I. Larrea, W. Wrborich y R. Fraga (2011). “Mapas de pobreza, consumo por habitante y desigualdad social en el Ecuador: 1995-2006”. En J.A Berdegué y F. Modrego (Eds.) *Los dilemas territoriales del desarrollo en América Latina*. RIMISP-IDRC (en prensa).
- Marcel, M. (2010). “Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena”. En R. De la Cruz, C. Pineda y C. Pöschi (eds.), *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Modrego, F.; X. Celis y J.A. Berdegué (2008). “Polarización étnica de los ingresos rurales en el Sur de Chile”. En *RIMISP*, Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Documento de Trabajo 15.
- Modrego, F.; E. Ramírez, A. Tartakowsky y E. Jara. (2011). “La heterogeneidad territorial del desarrollo en la década de oro de la economía Chilena”. En J.A Berdegué y F. Modrego (Eds.) *Los dilemas territoriales del desarrollo en América Latina*. RIMISP-IDRC (en prensa).
- Moser, C. (1997). “Asset Vulnerability Framework. The Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies”. En *American University*, World Development No. 1
- OECD (2011). *Regions at a Glance 2011*. OECD Publishing.
- _____ (2010) “Which New Challenges for the ‘New Rural Paradigm’ in OECD Countries?” – Raffaele Trapasso, OECD. Ponencia para el seminario *The Territorial Approach in Agricultural and Rural Policies. An International Review*. 4 y 5 de Noviembre 2010, Roma.
- _____ (2007). *Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development*. París.
- _____ (2006). “The New Rural Paradigm. Policies and Governance”. OECD Rural Policy Reviews. París, Francia.
- Osborne, S. (2010). *The New Public Governance. Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.
- Ospina, Pablo et al. (2011). “Tungurahua rural: el territorio de senderos que se bifurcan”. En *Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - RIMISP*, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Documento de Trabajo 70.
- Peña, C. (2008). “El concepto de cohesión social. Debates teóricos y usos políticos”. En E. Tironi (Ed.), *Redes, Estado y mercado, soportes para la cohesión social latinoamericana*. Colección CIEPLAN, Uqbar Editores.
- Porter, M. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. España: Editorial Plaza & Janés.
- Prats, J. (2009). “Chile será descentralizado o no será descentralizado”. En E. Von Baer (ed.), *Pensando Chile desde sus regiones*. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- _____ (2005). “Modos de gobernación de las sociedades globales”. En Carrillo y Martínez (eds.), *La gobernanza hoy. 10 textos de referencia*. Instituto de Administración Pública, Madrid.
- _____ (2004). “De la burocracia al management y del management a la gobernanza”. En *Instituciones y Desarrollo* 3.

- Presacco, F. (2009). “Descentralización regional: aprendizajes de la experiencia comparada”. En *Serie de Estudios Volumen I. Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Públicas*. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ramírez, E.; A. Tartakowsky y F. Modrego (2009). “La importancia de la desigualdad geográfica en Chile”. En *RIMISP, Programa Dinámicas Territoriales Rurales*. Documento de Trabajo 30.
- Ravallion, M. (2007). “Inequality is Bad for the Poor”. En J. Micklewright y S. Jenkins (eds.), *Inequality and Poverty Re-Examined*. Oxford: Oxford University Press.
- RIMISP (2009). “Determinantes de las dinámicas de desarrollo territorial en regiones rurales de América Latina”. Documento de síntesis.
- _____ (2008). “Investigación aplicada de dinámicas territoriales rurales en América Latina: Marco metodológico (Versión 2)”. Documento de Trabajo 2a. Programa Dinámicas Territoriales Rurales.
- Rodríguez, T.; L. Gómez, H.M Ravnborg y K. Bayres (2011). “Cambios en consumo, pobreza y equidad en Nicaragua: 1998-2005”. En J.A Berdegú y F. Modrego (Eds.) *Los dilemas territoriales del desarrollo en América Latina*. RIMISP-IDRC (en prensa).
- Ropert, M.A. (2009). “Evolución de la política de desarrollo económico territorial en Chile: Principales iniciativas”. En *RIMISP, Programa Dinámicas Territoriales Rurales*. Documento de Trabajo 56.
- Rosales, M. y S. Valencia (2008). “América Latina”. En *La descentralización y la democracia en el mundo*. Primer Informe de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, UCGL. United Cities & Local Governments.
- Rosanvallon, P. (2011). “La société des égaux”. Les Libres du Nouveau Monde, Editions du Seuil.
- Salez, P. (2010). “El rol del enfoque ‘place-based’ en las políticas europeas”. Ponencia para el seminario *The Territorial Approach in Agricultural and Rural Policies. An International Review*. 4 y 5 de noviembre, Roma.
- Schejtman, A. y J. Berdegú (2004). “Desarrollo territorial rural”. RIMISP, Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- _____ (1998). “Mortality as an Indicator of Economic Success and Failure”. En *The Economic Journal* 108: 1-25.

- Solow, Robert (1956). "A Contribution to the Theory of Economic Growth". En *The Quarterly Journal of Economics* 70 (1): 65-94.
- Soto R. y A. Torche (2004). "Spatial Inequality, Migration and Economic Growth in Chile". En *Cuadernos de Economía*, 41: 401-424.
- SUBDERE (2009). "Descentralización en América Latina. Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina". Serie Documentos de Trabajo 3, División de Políticas y Estudios, julio.
- Tanaka, M. (2011). "Coaliciones sociales y procesos políticos en los territorios". Propuesta inicial de marco conceptual". Ponencia presentada en El Encuentro Territorios en Movimiento, Marzo 2011. El Salvador.
- Tiebout, C.M. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures". En *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-426.
- Tironi, E. (2008). *Redes, Estado y mercado, soportes para la cohesión social latinoamericana*. Colección CIEPLAN, Eqbar Editores.
- UCLG (2008). *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial de ciudades y gobiernos locales unidos*. Barcelona: GRALE.
- Yúnez-Naúde, A.; J. Arellano y J. Méndez (2011). "Dinámica del consumo, pobreza y desigualdad municipal en México: 1990-2005". En J.A Berdegué y F. Modrego F. (Eds.) *Los dilemas territoriales del desarrollo en América Latina*. RIMISP-IDRC (en prensa).
- Zagaceta, J. C. (2002). "Convergencia y polarización: el caso peruano, 1961-1996". En *Estudios de Economía*, 29(1): 47-70.

RESEÑA AUTORES

AMARANTA ALFARO

Master of Arts en Medios, Comunicaciones y Estudios Culturales de la Universidad de Roskilde (Dinamarca) y Universidad de Kassel (Alemania). Actualmente cursa sus estudios de doctorado en la Escuela de Posgrado Medios y Comunicación (GMaC) de la Universidad de Hamburgo.

DANTE CONTRERAS

Doctor en Economía de la Universidad de California. Magíster en Economía e Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Profesor Titular del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Ha publicado extensamente en materias de pobreza, desigualdad, economía de la educación y políticas sociales. También ha trabajado como consultor del PNUD, BID y Banco Mundial.

LUCÍA DAMMERT

Socióloga, Doctora en Ciencia Política en la Universidad de Leiden. Ha trabajado en instituciones académicas en Estados Unidos, Argentina, y Chile. Fue Directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO Chile, en la actualidad es profesora de la Facultad de Humanidades de la USACH. Ha publicado artículos y libros sobre participación comunitaria, seguridad ciudadana, conflictividad social y temas urbanos en revistas nacionales e internacionales. Ha sido asesora en programas de seguridad ciudadana para los gobiernos de Argentina, Chile y México, y consultora en organismos internacionales como la OEA y el BID. Directora Ejecutiva del Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad.

ISAAC DE LEÓN BELTRÁN

Consultor de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) – Colombia. Docente e Investigador de la Universidad Externado de Colombia. Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas y capítulos de libros en materias de seguridad ciudadana, violencia y crimen organizado.

FÉLIX MODREGO

Magíster en Economía Agraria e Ingeniero Forestal de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente trabaja como Investigador Asociado de RIMISP. Se ha desempeñado como asistente de investigación del Departamento de Economía Agraria de la Universidad Católica, participando en diferentes proyectos de investigación y consultorías en las áreas de economía agraria y economía ambiental y de recursos naturales.

PAULINA SEPÚLVEDA

Magíster en Economía de la Universidad de Chile. Ha sido ayudante de investigación del Departamento de Economía, el Centro de Microdatos y el BID. Ha sido coautora de diferentes artículos académicos, principalmente focalizados en temas de educación y desigualdad. Actualmente forma parte del *Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab Latinoamérica* (JPAL LatAm).

CLAUDIA SERRANO

Doctora en Sociología de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. Socióloga de la Universidad Católica de Chile. Se desempeñó como Ministra del Trabajo y como Subsecretaria de Desarrollo Regional durante la administración de Michelle Bachelet. Ha trabajado en CIEPLAN, el Departamento de Programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y la dirección general de Política Social y Cultural de la Municipalidad de Santiago. Ha sido profesora de Sociología en la Universidad Católica y Políticas Públicas en la Universidad de Chile. Actualmente es Directora Ejecutiva de RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

MIGUEL SZÉKELY

Doctor en Economía y Master en Economía para el Desarrollo de la Universidad de Oxford, Inglaterra. Master en Políticas Públicas y Licenciado en Economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Director del Instituto de Innovación Educativa en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Se desempeñó como Subsecretario de Educación Media Superior en la Secretaría de Educación Pública, Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y fue Jefe de la Unidad de Desarrollo Regional. Fue Economista de Investigación en el Departamento de Investigación del BID. Se desempeñó como profesor e investigador en el Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México. Ha publicado extensamente en materia de educación, política social, pobreza y desigualdad.

ELKIN VELÁSQUEZ

Administrador Público de la Ecole Nationale d'Administration de Francia, PhD en Geografía, especialidad política y ordenamiento territorial y DEA en Geografía de la U. de Grenoble. Ingeniero de Universidad Nacional de Medellín. Ha publicado investigaciones en seguridad ciudadana y convivencia, gobernabilidad y gobernanza, políticas públicas territoriales, análisis de riesgos, prospectiva y desarrollo territorial. Ha sido profesor invitado en las universidades de Montpellier y de las Antillas en Francia, FLACSO Ecuador, la Universidad de San Luis y la Universidad Nacional de Ingeniería en Nicaragua. Fue asesor del Secretario de Gobierno de Bogotá, del Ministerio del Interior, del Gobernador de Antioquia y de la Vicepresidencia de la República de Colombia. Ha sido docente en la Universidad Externado de Colombia. Jefe Sección de Gobernanza Urbana y Coordinador Programa Global Ciudades más Seguras, ONU-Habitat.



La violencia y el crimen son una de las principales amenazas a la cohesión social. Lamentablemente, América Latina se erige como la región más violenta del planeta. En el fenómeno de la violencia se conjugan, además, una serie de variables negativas para el desarrollo, como son la desigualdad, la discriminación y la segregación territorial. El desafío, entonces, es extraer el tema de la violencia del estricto ámbito de la política policial, situarlo como prioridad de política pública, y fortalecer la capacidad estatal. En definitiva, hacer del combate a la violencia una verdadera política integral.