

# Guías para la discusión de tres políticas públicas prioritarias

---

## 1. UNA NUEVA FISCALIDAD

### TEMAS Y PREGUNTAS

- **La tributación como instrumento para equilibrar los poderes económicos y los políticos.** El reto para la región en términos de generación de capacidad fiscal es doble: disminuir la dependencia de los tributos indirectos y, a la vez, mantener o aumentar, según los casos, la recaudación fiscal. No se generan los recursos necesarios para reducir la brecha de ciudadanía y lo disponible no impacta lo suficiente sobre el bienestar de las mayorías.
  - ✓ *¿Cuáles son las reformas necesarias para reducir la dependencia de los Estados latinoamericanos de los recursos de “fácil” recaudación como los impuestos indirectos y los ingresos no tributarios?*
  - ✓ *¿Cuáles son los instrumentos fiscales más aptos para reducir la concentración, disminuyendo consecuentemente la brecha de bienestar?*
- **La tributación directa, un instrumento central de la redistribución.** La tributación directa es uno de los instrumentos de política económica con mayor potencial redistributivo. Sin embargo, es uno de los menos empleados en América Latina.

Altos niveles de desigualdad están relacionados con bajos niveles de ingresos fiscales por concepto de tributación directa, mientras que a niveles altos de recaudación directa corresponden bajos niveles de desigualdad de ingresos. La tributación directa sería, por lo tanto, más efectiva en términos redistributivos, a partir de niveles altos de imposición.

- ✓ *¿Cuáles son los caminos políticos y las reformas institucionales para incrementar los impuestos directos, especialmente a las personas naturales, considerando las mayores dificultades técnicas en su recaudación?*

## Democracia, Estado y fiscalidad

Cuando se discute de impuestos no se trata solo de una materia contable o incluso meramente económica. Es, más bien, una de las cuestiones centrales para el sostenimiento de un sistema democrático. Su discusión implica tratar la posibilidad de ejecutar el compromiso electoral, la capacidad de distribuir el poder de otra manera, la capacidad del Estado para ejecutar con poder sus propias metas.

En el contexto actual de fuertes tensiones económicas y crecientes demandas sociales, la capacidad fiscal de los Estados, es decir, la competencia para recaudar y gastar eficaz y eficientemente los recursos públicos cobra mayor significado.

América Latina presenta serias deficiencias en materia de capacidad fiscal. La recaudación tributaria y el gasto público no parecen haber tenido un impacto positivo y significativo en materia de crecimiento y redistribución. Como veremos, esta situación explica en parte por qué la desigualdad de ingresos es una de las más altas del mundo. Después de impuestos y transferencias en la región, la desigualdad de ingresos medida por el coeficiente Gini, apenas se reduce en un 5% (52,3 a 49,6), mientras que en los países OCDE se reduce en un 32% (45,9 a 31,1).

Como hemos reiterado, América Latina es la región con mayor desigualdad de ingresos. Esta situación ha tenido una leve mejora luego de 25 años de democracia durante los cuales los niveles de concentración no se modificaron.

El debate sobre la desigualdad se da generalmente en el terreno de justicia distributiva. Aparte de estas dimensiones éticas, la desigualdad tiene también efectos económicos importantes. Genera una subutilización de recursos humanos y puede, por lo tanto, afectar de manera adversa el crecimiento económico. Y para propósitos de la agenda política, que es el centro de atención de este documento, la desigualdad se relaciona con una tercera dimensión, a la cual hemos hecho alusión en secciones anteriores: el poder en una sociedad, es decir con el hecho de que quien concentra riqueza, concentra poder.

Su discusión implica tratar la posibilidad de ejecutar el compromiso electoral, la capacidad de distribuir el poder de otra manera, la capacidad del Estado para ejecutar con poder sus propias metas.

Recordemos la afirmación inicial: si no existiera democracia, no existiría capacidad de distribución del poder. Uno de los desafíos básicos de la democracia es la redistribución del poder, para que los derechos puedan convertirse en derechos reales vividos como realidad cotidiana por los ciudadanos. Un instrumento importante, no el único, para compensar las desigualdades sociales lo ofrece el sistema tributario y la forma en que se asignan los recursos públicos.

Quien concentra riqueza, concentra poder.

A través de todas estas dimensiones, el sistema tributario y el sistema fiscal, en general, están en el corazón mismo de la democracia. No en vano la definición sobre los niveles de tributación y la autorización del gasto público están en el origen de los parlamentos modernos. La tributación y el gasto público social son, además, instrumentos esenciales para compensar las desigualdades sociales. Son también determinantes para que el Estado pueda cumplir con otros objetivos básicos que asigna la ciudadanía a través del sistema político.

Cuando se discute la fiscalidad, se están tratando, por lo tanto, cuestiones centrales para el sostenimiento de un sistema democrático: de la distribución del poder, las metas de ciudadanía civil y social, y la capacidad del Estado de cumplir con sus objetivos, es decir con la estatalidad.

Estado, impuestos y poder deben ser, por lo tanto, elementos esenciales del debate democrático. Sorprendentemente, sin embargo, el tema tributario está casi ausente en las campañas electorales y las plataformas políticas de la región, lo que contrasta con la importancia y centralidad que tiene en los debates y campañas políticas de los países industrializados.

## América Latina, una región con baja capacidad fiscal y tributaria

En un contexto de fuertes desigualdades y crecientes demandas sociales, como las que caracterizan a América Latina, la capacidad fiscal de los Estados, en otras palabras, la competencia por recaudar y gastar eficaz y eficientemente los recursos públicos, cobra mayor significado.

Las tres dimensiones fundamentales de la capacidad fiscal son: su contribución a la reducción de la

Las tres dimensiones fundamentales de la capacidad fiscal son: su contribución a la reducción de la desigualdad y las brechas de bienestar, a la provisión de bienes públicos (infraestructura y redes de conocimiento, en particular), y la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas.

desigualdad y las brechas de bienestar, a la provisión de bienes públicos (infraestructura y redes de conocimiento, en particular), y la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas. La primera será objeto de atención más adelante. Aquí concentraremos nuestra atención, por lo tanto, sobre las dos últimas.

La sostenibilidad fiscal de largo plazo se refiere a la necesidad de contar con marcos institucionales que contribuyan al mantenimiento de equilibrios fiscales o desbalances que no generen una carga explosiva de endeudamiento público. Dicha sostenibilidad debe ser compatible con otras funciones macroeconómicas de la política fiscal, en particular con las funciones anticíclicas, que implican que la política fiscal debe contribuir a evitar que se acumulen excesos de demanda durante los períodos de auge y contribuir a la reactivación de las economías durante las crisis. La adopción de reglas fiscales claras y transparentes, así como la creación de fondos de estabilización macroeconómica, son algunos de los mecanismos

adoptados en algunos países en desarrollo para lograr estos objetivos.

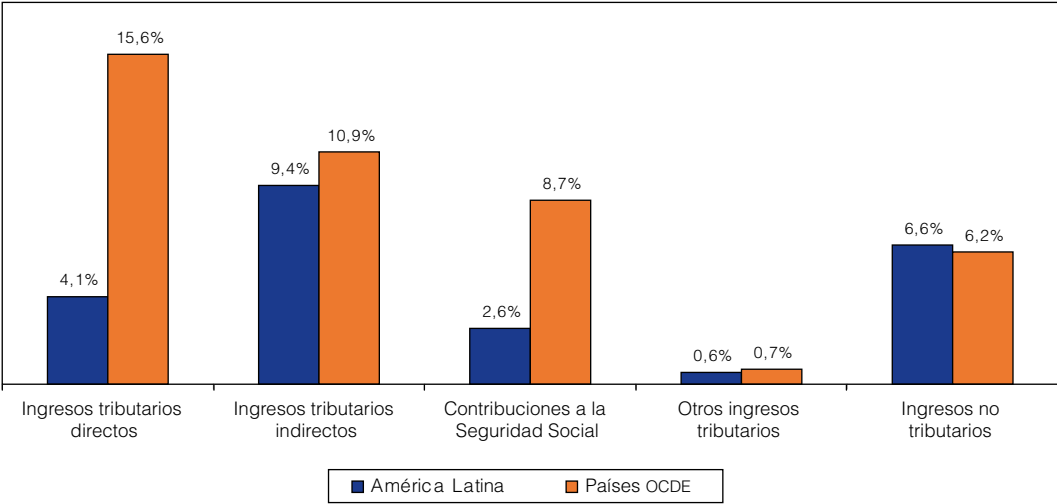
La contribución del gasto a la acumulación de capital físico, humano e institucional es indispensable, a su vez, para afianzar estrategias de desarrollo basadas tanto en la equidad social como en el funcionamiento eficiente de los mercados. La recaudación fiscal asegura la disponibilidad de recursos para estos propósitos. La experiencia de las economías más avanzadas indica que, tanto para contar con recursos suficientes para contribuir a la adecuada provisión de bienes públicos como para mejorar la distribución del ingreso, es necesario consolidar y expandir los mecanismos de tributación progresiva.

Al estudiar de cerca la composición de los ingresos y el gasto en la región y compararla con la estructura de los países de la OCDE, encontramos importantes diferencias estructurales que ilustran los desafíos en materia de capacidad fiscal que debe afrontar América Latina.

En primer lugar, la recaudación fiscal y tributaria de los países latinoamericanos, como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), representa poco menos de la mitad de la recaudación de los países OCDE.

Segundo, en términos de composición de los ingresos, la recaudación no tributaria, altamente relacionada con la extracción y comercialización de materias primas, constituye más de un cuarto de los ingresos corrientes en América Latina, mientras que apenas alcanza 15% en la OCDE.

**Gráfico 13** Ingresos fiscales (% PIB): América Latina vs. OCDE (1990-2006)



Fuente: Con base en datos provenientes de la CEPAL (Badecon) y de la OCDE, *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, Capítulo II; *Perspectivas Económicas de América Latina 2008*, Capítulo I).

Tercero, los impuestos directos, generalmente progresivos, representan en América Latina menos de la mitad de los recaudados en los países OCDE como porcentaje de los ingresos corrientes (17,7% contra 36,9%). No obstante, los ingresos tributarios indirectos, muchos más regresivos en su aplicación, prácticamente duplican, en términos relativos, la recaudación indirecta en la OCDE (40,3% contra 26%). Por otro lado, las contribuciones a la seguridad social en América Latina apenas constituyen la mitad de las contribuciones sociales en los países OCDE (11,3% contra 20,6%).

Por lo tanto, la tributación no sólo rinde mucho menos en América Latina, sino que tiene una estructura más regresiva que en los países de la OCDE. Debe agregarse que el gasto público en la región está mucho más orientado a la inversión en comparación con los países de la OCDE, lo que implícitamente supone una menor disponibilidad de recursos para el gasto social. Sin embargo, la modernización y generación de nuevas infraestructuras, relegadas por los ajustes fiscales de fines de los ochenta, es determinante para desarrollar ventajas comparativas, facilitar la inserción de productos locales en los mercados internacionales y atraer nuevos capitales.

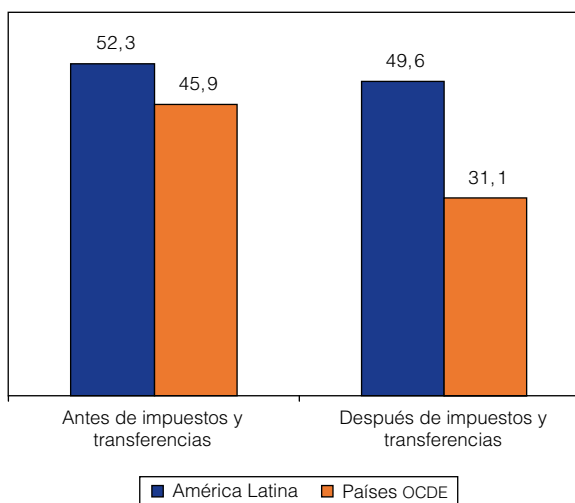
Estos hechos, y el carácter no progresivo de algunos tipos de gasto, explican por qué la recaudación fiscal y el gasto público no parecen haber tenido un impacto significativo sobre la distribución del ingreso en América Latina. En efecto, una parte importante de la diferencia en la distribución del ingreso entre América Latina y la OCDE se explica por las diferentes estructuras fiscales. Asimismo, América Latina tiene una peor distribución de ingresos que la OCDE antes de impuestos y transferencias públicas, equivalente a unos 6 puntos del coeficiente de Gini. Sin embargo, esta diferencia se amplía de manera notable después de impuestos y transferencias: mientras en la OCDE el impacto de las finanzas públicas es altamente progresivo, ya que reduce el coeficiente de Gini en 15 puntos (una tercera parte), en América Latina es muy pequeño, de poco menos de 3 puntos en promedio (un 5%) (ver Gráfico 14). La modifica-

Los impuestos directos, generalmente progresivos, representan en América Latina menos de la mitad de los recaudados en los países OCDE como porcentaje de los ingresos corrientes (17,7% contra 36,9%).

La recaudación fiscal y el gasto público no parecen haber tenido un impacto significativo sobre la distribución del ingreso en América Latina.

ción de estas características de la estructura fiscal es, por lo tanto, un elemento esencial en la construcción de sociedades más igualitarias. Los trabajos de la CEPAL, el Banco Mundial y la OCDE corroboran estas apreciaciones.<sup>27</sup>

**Gráfico 14** Desigualdad en la distribución de ingresos, antes y después de impuestos y transferencias gubernamentales



Fuente: Con base en datos provenientes de la CEPAL (Badecon) y de la OCDE, *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, Capítulo II; *Perspectivas Económicas de América Latina 2008*, Capítulo I)

## El desafío de la tributación directa

La tributación directa es uno de los instrumentos de política económica con mayor potencial redistributivo; sin embargo, es uno de los menos empleados en América Latina. El Banco Mundial<sup>28</sup> ha estimado, por ejemplo, que dado los patrones internacionales

27 CEPAL, *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (Santiago: CEPAL, 1998); Banco Mundial, *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos* (Washington y Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2004); y Centro de Desarrollo de la OCDE, *Perspectivas económicas de América Latina 2008* (París: OCDE, 2007).

28 Banco Mundial, *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos* (Washington y Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2004).

de tributación en función del nivel de ingreso de los países, América Latina debería recaudar cuatro puntos adicionales del PIB en ingresos tributarios, concentrados en su mayoría en el impuesto a la renta, especialmente de personas naturales.

La tributación directa es uno de los instrumentos de política económica con mayor potencial redistributivo; sin embargo, es uno de los menos empleados en América Latina.

Los impuestos sobre ingreso, utilidades y ganancias de personas naturales y corporaciones representan en promedio 5% del Producto Interno Bruto de la región, cifra muy inferior al 12,7% registrado en los países de la OCDE (ver Gráfico 15). Los niveles correspondientes de tributación son extremadamente bajos en algunos países latinoamericanos, como Guatemala y Paraguay. Pero aún los que tienen mayores niveles de tributación directa en la región como proporción del PIB, como Brasil, Chile, Perú y Venezuela, presentan niveles de recaudación comparables a los registrados

en los países OCDE con menor presión tributaria directa, como Turquía, Grecia y Portugal.

Al analizar la relación entre tributación directa y desigualdad de ingresos en la OCDE constatamos la existencia de una relación inversa. Los países con altos niveles de desigualdad, (como Polonia, Portugal y Turquía) tienden a tener bajos niveles de ingresos fiscales por concepto de tributación directa, mientras que a niveles altos de recaudación directa corresponden bajos niveles de desigualdad de ingresos (como en Dinamarca, Noruega y Suecia).

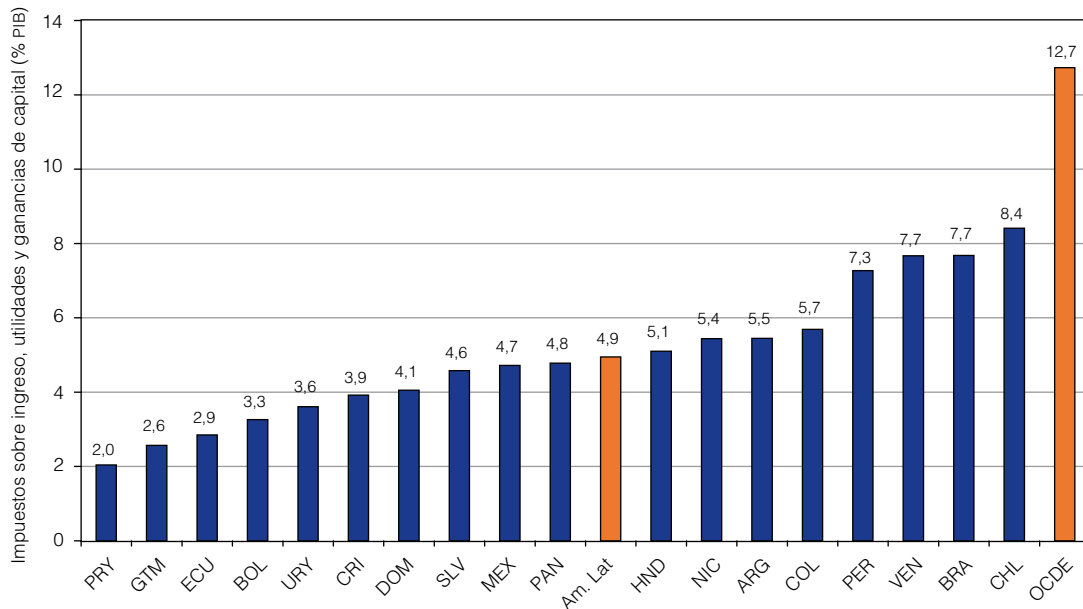
En América Latina también se observa una relación de este tipo, pero no es tan nítida. No obstante, la recaudación directa en Latinoamérica apenas re-

**Recuadro 29** La tributación de las clases altas

“[...] Para ser capaz de jugar un papel significativo en modificar los ingresos relativos, los gobiernos deben tener acceso a recursos significativos y no asignados. Estos recursos deben obtenerse predominantemente de las clases sociales con mayores ingresos.”

Fuente: Vito Tanzi, texto elaborado para el proyecto.

**Gráfico 15** Impuestos sobre ingreso, utilidades y ganancias en América Latina y países OCDE



Notas: En el caso de América Latina se emplean datos del gobierno central para el año 2007. Para Argentina y Brasil se emplean datos del gobierno general.

Los datos OCDE corresponden al gobierno general de 29 países para los años 2006, 2007. Se excluye a México.

Fuentes: Elaboración propia en base a datos provenientes de CEPAL-Badecon, OCDE (2008): Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries; OCDE (2009): Perspectivas Económicas de América Latina; OCDE (2009): Economic Policy Reforms 2009: Going for Growth.

presenta en promedio un poco más de un tercio de lo recaudado en la OCDE por concepto de impuestos sobre ingreso, utilidades y ganancias de personas naturales y corporaciones.

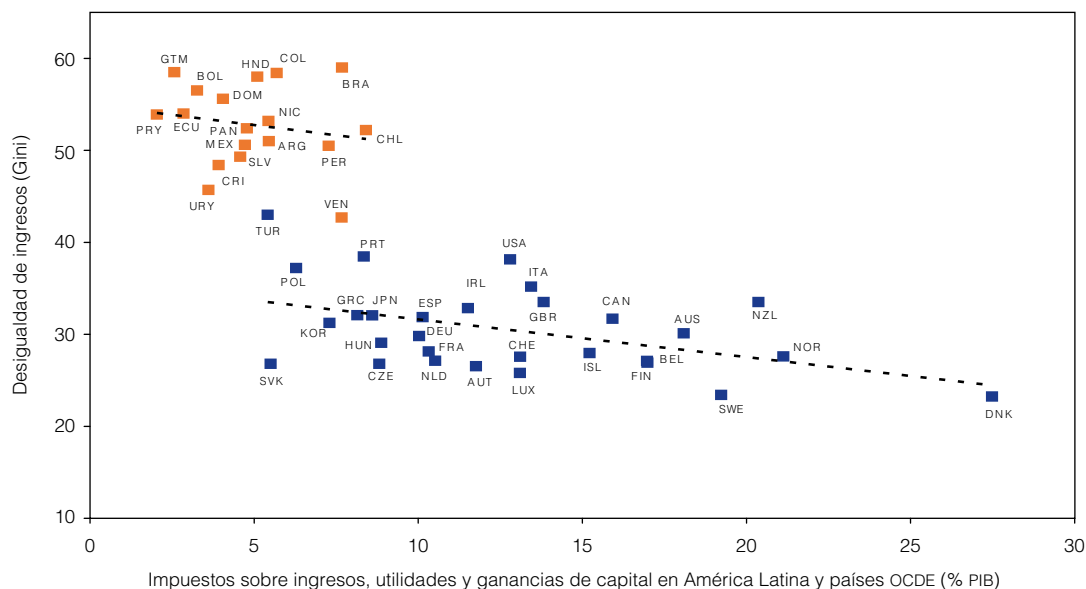
Cabe agregar que la recaudación directa en la OCDE se sustenta en mayor parte en la tributación de personas naturales, técnicamente más compleja y cuyo impacto redistributivo es potencialmente más importante, al contrario de lo registrado en Latinoamérica, donde la mayoría de los ingresos tributarios directos provienen de las corporaciones.

Uno de los principales obstáculos que afronta la región en materia de reducción de brechas sociales es, por lo tanto, la ineficacia e ineficiencia de la política fiscal y tributaria. En otras palabras, no se generan los recursos necesarios para reducir la brecha de ciudadanía y lo disponible no impacta lo suficiente sobre el bienestar de las mayorías. Las dos cuestiones que resultan centrales para la agenda política regional son, por lo tanto, cómo construir capacidad técnica para hacer de la cuestión fiscal y tributaria una herramienta para la reducción de brechas sociales

y cómo generar el apoyo político para lograrlo. Por consiguiente, el fortalecimiento de la estructura tributaria y del impacto redistributivo del gasto público social son elementos fundamentales del “Pacto Fiscal” en la región, para utilizar un término que la CEPAL propuso hace una década.

No se generan los recursos necesarios para reducir la brecha de ciudadanía y lo disponible no impacta lo suficiente sobre el bienestar de las mayorías. Las dos cuestiones que resultan centrales para la agenda política regional son, por lo tanto, cómo construir capacidad técnica para hacer de la cuestión fiscal y tributaria una herramienta para la reducción de brechas sociales y cómo generar el apoyo político para lograrlo. Por consiguiente, el fortalecimiento de la estructura tributaria y del impacto redistributivo del gasto público social son elementos fundamentales del “Pacto Fiscal” en la región.

**Gráfico 16** Desigualdad de ingresos y tributación directa en América Latina y países OCDE



*Notas:* La desigualdad de ingresos es medida por el coeficiente de Gini (último valor disponible en el período 2005-2007). El Gini medio de América Latina es de 52,8 (promedio simple). El Gini medio de los países OCDE es de 30,5 (promedio simple).

Para América Latina se emplean datos del gobierno central para el año 2007. En los casos de Argentina y Brasil se emplean datos del gobierno general.

Los datos OCDE corresponden al gobierno general de 29 países para los años 2006, 2007. Se excluye a México.

*Fuentes:* Elaboración propia en base a datos provenientes de CEPAL (Badecon, Badeinso); OCDE (2008): Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries; OCDE (2009): Perspectivas Económicas de América Latina; OCDE (2009): Economic Policy Reforms 2009: Going for Growth.

## 2. LA INTEGRACIÓN SOCIAL

### TEMAS Y PREGUNTAS

- **La universalidad como principio en el diseño de la política social.** Las sociedades altamente desiguales tienden a generar instituciones en las que no sólo la protección social es más limitada y la fiscalidad menos progresiva, sino también donde los excluidos tienen una voz que es más débil y tienden a estar, por lo tanto, por fuera de las negociaciones políticas donde se deciden temas que son esenciales para su suerte.

Los principios de ciudadanía social implican que la sociedad debe proporcionar a todos sus miembros estándares mínimos de bienestar. Este concepto contrasta con la realidad de las sociedades latinoamericanas, donde los sectores de más altos recursos acceden a los sistemas privados, reproduciendo así las grandes segmentaciones sociales existentes.

- ✓ *¿Cómo lograr el apoyo político para reintroducir los mecanismos universales y solidarios en las políticas sociales?*
- ✓ *¿Cómo avanzar para que la participación política, la expresión de demandas, movilice a sectores marginados del debate y logre que se involucren en el debate político?*
- **La segmentación en la provisión de los servicios sociales.** Debido a las fallas acentuadas que caracterizan a los mercados de provisión de los servicios sociales, la presencia de diversos agentes de prestación puede terminar creando sistemas mucho más segmentados, en los que unos agentes tienden a especializarse en los sectores de mayores ingresos y otros en los de menores ingresos, ofreciendo muchas veces servicios de menor calidad. Esta parece ser también la historia de los sistemas de salud.
  - ✓ *¿Cómo la regulación estatal puede evitar la segmentación de los servicios, especialmente entre usuarios de altos y bajos ingresos?*
- **El desafío de “formalizar lo informal”.** Muchos trabajadores del sector informal y sus familias no tienen los beneficios sociales equivalentes a los del sector formal. Las empresas informales, muchas de las cuales son de trabajadores por cuenta propia, no tienen acceso a la tierra, el capital, la tecnología y al entrenamiento empresarial, necesarios para mejorar la productividad.
  - ✓ *¿Qué reformas se deben poner en marcha para favorecer la extensión del “trabajo decente” y las oportunidades para las empresas informales?*

#### Los mínimos de ciudadanía social condición necesaria de la democracia

La segunda área de política pública se refiere a la persistencia de enormes desigualdades económicas y sociales. Éstas afectan directamente la capacidad de satisfacer los derechos sociales de los ciudadanos y

crean estructuras de poder económico y político que tienden a reproducir las estructuras de desigualdad.

Los avances de los últimos años en diversos indicadores sociales se manifiestan sobre un persistente trasfondo de fuertes desigualdades y vulnerabilidad socioeconómica de buena parte de la población (ver Recuadro 30).

**Recuadro 30** Igualdad política y poder económico

“Mientras en política una persona equivale a un voto, asegurando una total igualdad en el valor de las opiniones, en el campo de la economía el peso de las decisiones está ponderado por el poder del ingreso o del ingreso acumulado, es decir la riqueza”.

Fuente: Roberto Lavagna, texto elaborado para el proyecto.

Existen diversas formas de ser excluido, de ser desempleado, de ser desigual. En los últimos años se han llevado a cabo esfuerzos bien encaminados en materia de política social, como las transferencias condicionadas. Sin embargo, es necesario superar el enfoque asistencial para avanzar en los temas más amplios de ciudadanía social y los principios básicos de política social que ella encarna: universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad.

El problema de la desigualdad en América Latina, que subyace en el trasfondo del persistente déficit de ciudadanía social, no es sólo el de las desigualdades consustanciales a las economías de mercado; es, además, el de desigualdades históricas preexistentes a las construcciones nacionales. De la conjunción de ambas desigualdades surge la distancia, a veces abismal, que media entre los derechos y su ejercicio.

Estas cuestiones desempeñan un papel esencial en el desarrollo de una mejor relación entre economía y democracia. El análisis de los temas laborales y fiscales indica, por lo demás, que los resultados sociales no son independientes de la organización económica y social –es decir de las instituciones en un sentido amplio– y no se limita a la necesidad de garantizar la provisión de servicios sociales o a la compensación por los impactos distributivos adversos de uno u otro mecanismo de mercado. Las sociedades altamente desiguales tienden a generar instituciones en las

Las sociedades altamente desiguales tienden a generar instituciones en las que no sólo la protección social es más limitada y la fiscalidad menos progresiva, sino también donde los excluidos tienen una voz que es más débil y tienden a estar, por lo tanto, por fuera de las negociaciones políticas donde se deciden temas que son esenciales para su suerte como miembros de la sociedad.

que no sólo la protección social es más limitada y la fiscalidad menos progresiva, sino también donde los excluidos tienen una voz que es más débil y tienden a estar, por lo tanto, por fuera de las negociaciones políticas donde se deciden temas que son esenciales para su suerte como miembros de la sociedad. De ahí la importancia de combinar las reformas sociales con medidas orientadas a democratizar el debate económico, en las líneas que se han señalado en una sección anterior de este documento.

**El Estado y los mecanismos de integración social**

Los principios de ciudadanía social implican que la sociedad debe proporcionar a *todos* sus miembros estándares mínimos de bienestar (ver Recuadro 31). Este principio de universalidad debe figurar, por lo tanto, en el centro del diseño de la política social y contribuir a la integración o cohesión social. Este concepto ha estado en el centro del debate latinoamericano en años recientes, y puede conceptualizarse tanto en términos de hacer a todos los ciudadanos partícipes con un nivel mínimo de bienestar consistente con el desarrollo alcanzado por un país, así como del patrimonio simbólico que tiene la sociedad en términos de la capacidad de desarrollar normas y lazos sociales que permitan reforzar la acción colectiva. La construcción de ese patrimonio simbólico se ve, en cualquier caso, reforzada por la construcción de niveles básicos de bienestar para todos, por lo cual ambas dimensiones deben verse como complementarias.

Este concepto choca profundamente con la realidad en sociedades que, como las latinoamericanas, son profundamente desiguales y, a través de diversos

**Recuadro 31** Derechos y Seguridad Social

“La seguridad social debe garantizar derechos sociales de aquellos que no tienen capacidades para proteger por sí mismos sus derechos civiles y libertades. Los sistemas existentes en Latinoamérica han sido incapaces de implementar la solidaridad y justicia social, así como la función de la distribución del ingreso necesaria para la provisión de servicios sociales a los excluidos de los sistemas de seguro social, y cerrar la brecha entre los grupos pobres y aquellos que están sobre la línea de la pobreza”.

Fuente: Andras Uthoff, texto elaborado para el proyecto.



mecanismos de segmentación, reproducen viejas formas de exclusión al tiempo que generan otras más nuevas. Las sucesivas encuestas de Latinobarómetro han confirmado un hecho muy incómodo para las sociedades latinoamericanas: los altos niveles de desconfianza interpersonal que las caracteriza. Una reciente investigación de CIEPLAN muestra que ese elemento, que es un síntoma inequívoco de falta de cohesión social, se ve contrarrestado por dos factores: la fuerte identidad familiar de los latinoamericanos y su visión positiva sobre el futuro, en este caso quizá como manifestación de una percepción típica del final de un auge económico.<sup>29</sup>

La universalidad inherente en la ciudadanía social lleva implícito un concepto de solidaridad, que adquiere particular relevancia en sociedades altamente desiguales. Además, como las formas de exclusión son multifacéticas, es esencial enfrentarlas a través de políticas integrales, que abarquen no solo las distintas dimensiones de la política social sino también la relación entre la política económica y sus resultados sociales. En el centro de dicha interacción están el mercado de trabajo y el uso de los instrumentos fiscales para corregir, sin duda sólo parcialmente, las desigualdades económicas que generan los mecanismos de mercado.

Por eso, la universalidad, la solidaridad y la integridad son principios esenciales en una visión de política social anclada en conceptos de ciudadanía social. A ellos hay que agregar, además, el principio de eficiencia, que es inherente al buen uso de los recursos públicos.

En América Latina, en la etapa de desarrollo hacia afuera, pero en especial durante la etapa de industrialización dirigida por el Estado, se desarrollaron sistemas de protección social incompletos, cuyo alcance estuvo siempre limitado por su asociación estrecha con el empleo asalariado formal.<sup>30</sup> Su cobertura fue, por lo tanto, más amplia en aquellos países de mayor desarrollo relativo, donde el empleo formal era en proporción más numeroso. Estos sistemas marginaron, por consiguiente, a los trabajadores del

Las reformas le dieron una clara prioridad al principio de eficiencia sobre los de universalidad, solidaridad e integridad.

sector rural y a quienes laboraban en el sector informal urbano, que en su conjunto siguieron siendo la mayoría de los trabajadores en el grueso de los países de la región. Aunque algunos sistemas, como el de educación primaria y salud pública, se diseñaron con aspiraciones más universales, su cobertura no siempre alcanzó este objetivo y su segmentación, asociada al desarrollo histórico de un sistema privado al cual accedían los sectores de más altos recursos, reprodujo desde un comienzo las grandes diferencias sociales existentes en casi todos los países.

Las visiones de la política social durante la fase de reformas estructurales buscaron, primero, reducir el gasto en muchos países, como parte de los severos procesos de ajuste ante la crisis de la deuda de los años ochenta, y terminaron por debilitar los sistemas de protección social (*ver* Recuadro 32). Introdujeron, además, cuatro instrumentos importantes: descentralización, focalización, mayor participación privada en la provisión de los servicios y subsidios a la demanda. El primero de estos instrumentos adquirió pleno vuelo durante el proceso de democratización, ya que buscaba fortalecer la democracia local y mejorar la eficiencia en la prestación de servicios. El segundo buscaba en un principio hacer compatible los recortes presupuestales con la orientación del gasto social hacia los más necesitados. En su forma extrema implicaba, sin embargo, la reorientación del gasto hacia la asistencia social y la renuncia al principio de universalidad. El tercero estuvo claramente orientado por criterios de eficiencia; y el cuarto le servía para lograr que los sectores de menores ingresos tuviesen acceso a los servicios correspondientes.

#### Recuadro 32 El efecto social del Consenso de Washington

“El Consenso de Washington y las políticas que éste trajo consigo en gran medida destruyeron, o debilitaron significativamente, las redes de protección social que habían existido. No las reemplazaron por políticas más formales, mientras que la distribución de ingresos continuó siendo muy desigual”.

Fuente: Vito Tanzi, texto elaborado para el proyecto.

29 Valenzuela, E., “Desorganización, solidaridad y movilidad”, en Eduardo Valenzuela, E. *et al.*, *Vínculos, creencias e ilusiones: La cohesión social de los latinoamericanos* (Santiago: Uqbar Editores para Colección CIEPLAN, 2008), Cap. 1.

30 *Ver*, sobre éste y otros temas desarrollados en este aparte, Uthoff-Botka, A., *Democracia, Ciudadanía y Seguridad Social en América Latina* (documento preparado para el proyecto, 2009).

La evidencia indica claramente que, aunque los gastos en asistencia social son altamente redistributivos, los mayores efectos redistributivos del gasto público están asociados al alcance de las políticas sociales fundamentales.

Visto como un todo, las reformas le dieron una clara prioridad al principio de eficiencia sobre los de universalidad, solidaridad e integralidad. Sin embargo, las visiones que se sustentan en estos tres principios han retornado con fuerza durante la década actual.<sup>31</sup> Esto implica, en primer término, universalizar algunos servicios básicos, acudiendo en gran medida a recursos públicos. Entre estos servicios se encuentran la educación primaria y eventualmente la secundaria, acceso a sistemas de agua potable y saneamiento y, en algunos países, esquemas de pensiones básicas universales. A ello se agrega el desarrollo de un sistema universal de protección social en salud (en varios países), de pensiones (en Bolivia y Brasil) y el desarrollo más amplio de otras prestaciones (por ejemplo, desempleo) mediante un sistema que combina financiamiento contributivo y no contributivo.

La evolución a lo largo del tiempo de los esquemas focalizados, especialmente los recientes mecanismos de transferencias condicionadas, implicó también una concesión importante al principio de universalización, ya que se combina un mecanismo de asistencia social con incentivos a la utilización de los sistemas universales de educación y salud. Además, muchos de estos esquemas se han ido ampliando de manera gradual, acercándose poco a poco en algunos países a la cobertura universal de los grupos sociales a los cuales están enfocados.

La evidencia indica claramente que, aunque los gastos en asistencia social son altamente redistributivos, los mayores efectos redistributivos del gasto

público están asociados al alcance de las políticas sociales fundamentales. Este hecho es evidente cuando se comparan distintos tipos de gastos. Los de mayor cobertura, como los de educación primaria –y, crecientemente, secundaria–, así como los de salud pública, son progresivos. Los de cobertura intermedia, como los de vivienda y saneamiento, son también ligeramente progresivos. Por el contrario, aquellos servicios que llegan a una proporción reducida de la población, como los de educación superior y seguridad social, son regresivos (aunque, en general, algo menos regresivos que la distribución del ingreso primario).<sup>32</sup> Una implicación de la relación que existe entre progresividad del gasto y el grado de cobertura es que los gastos *marginales*, orientados a ampliar la cobertura de servicios establecidos, son altamente progresivos, quizás tanto o más que los programas de asistencia social.

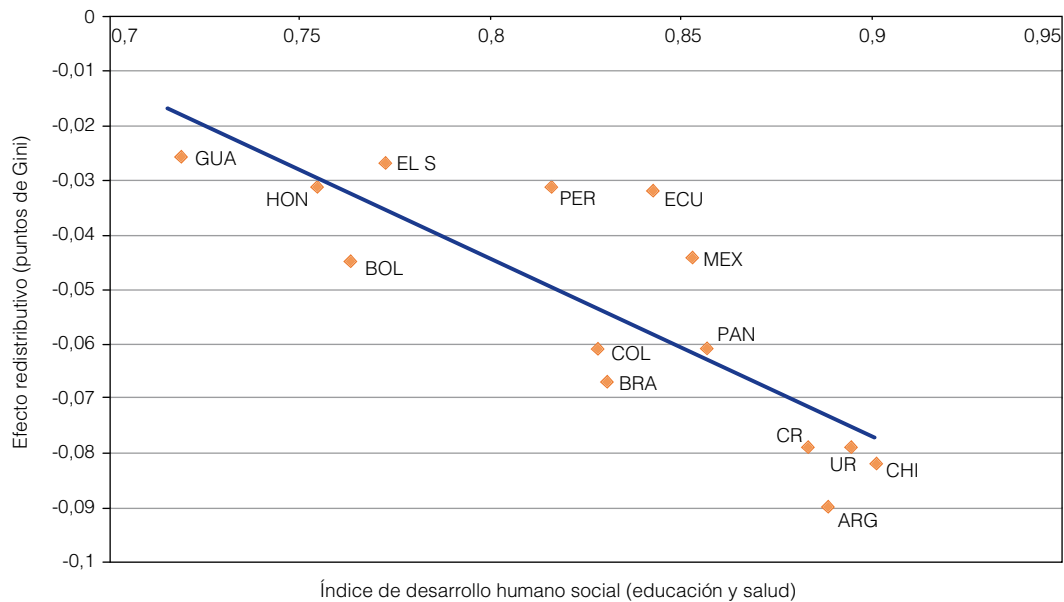
Más aún, como los gastos en asistencia social tienden a ser pequeños en relación con los que se realizan en los servicios básicos de educación, salud y seguridad social, la mayor progresividad del gasto público social está asociada al alcance general del sistema de bienestar. Este hecho se corrobora en el Gráfico 17, donde se muestra la relación que existe entre el efecto redistributivo del gasto social en los distintos países (calculado como puntos del coeficiente de Gini) y un indicador agregado del desarrollo de la política social y los componentes de educación y salud del Índice de Desarrollo Humano del PNUD, aunque tomando en cuenta solo los componentes de educación y salud del índice (es decir, excluyendo el PIB per cápita). La primera de estas variables incluye no sólo el impacto de la focalización en el sentido estricto, sino también de la magnitud del gasto social. Ambos factores se refuerzan ya que, el gasto tiende a ser más alto cuando los sistemas son realmente universales y, por ende, cumplen también el criterio básico al cual aspiran las estrategias de focalización (llegar a los pobres).

La mayor redistribución por la vía del gasto social se logra en los países del Cono Sur y Costa Rica, que tienen los más altos niveles de cobertura de los servicios básicos, en tanto que la menor se logra en otros países centroamericanos y Bolivia, donde la situación es la opuesta. El mismo gráfico indica que los países con grados intermedios de desarrollo de

31 Ver, en particular, CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (Bogotá: CEPAL y Alfaomega, 2000) y *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad* (Santiago: CEPAL, 2006); Molina, C.G. (ed.), *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta, 2006); y Ocampo, J.A., “Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización”, *Nueva Sociedad*, No. 215 (mayo-junio, 2008), pp. 36-61.

32 CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2007* (Santiago de Chile: CEPAL, 2008).

**Gráfico 17** Relación entre el efecto distributivo del gasto social y el desarrollo humano



*Nota:* El índice de desarrollo humano social es calculado a partir de los componentes de educación y salud del índice de desarrollo humano.

*Fuente:* Elaboración propia en base a datos provenientes de PNUD (2007), Anexo Estadístico, Cuadro 1 y CEPAL (2007), Cuadros II.16 a 19.

sus políticas sociales –Brasil, Colombia y Panamá– tienen también impactos redistributivos intermedios del gasto social. A estos niveles intermedios de desarrollo humano, sin embargo, Ecuador, México y Perú tienen un impacto redistributivo más limitado de sus políticas sociales.

La implicación básica de este análisis es que la prioridad de la política social debe ser la provisión de servicios que se puedan efectivamente universalizar. El alcance de beneficios que cumplen ese criterio dependerá del nivel de desarrollo alcanzado por un país. La definición de cuáles son esos beneficios y cuál es su alcance debe ser objeto de una elección democrática; de hecho, puede considerarse como una de las decisiones más importantes de toda democracia. El sistema político debe definir también cómo se organizan y financian los servicios correspondientes.

Uno de los temas sobre los cuales se ha prestado poca atención en los debates correspondientes es el de la segmentación en la provisión de servicios sociales. Entre los problemas de segmentación que caracterizan los sistemas de bienestar social en la región sobresalen dos: la que ata el acceso a ciertos servicios sociales al nivel de ingreso de una persona o familia y la que ata dicho acceso al empleo formal. Por este motivo, el uso activo de las finanzas públicas como mecanismo redistributivo es parte esencial de

la solución. Es, además, esencial para poder financiar el acceso a los beneficios sociales de los trabajadores que laboran en las condiciones precarias que caracterizan al sector informal urbano y a la producción campesina (y, obviamente, a las familias de dichos trabajadores). Para lograr los objetivos de universalización es esencial, en otras palabras, desatar el acceso a los beneficios sociales de las modalidades específicas de empleo.

La implicación básica de este análisis es que la prioridad de la política social debe ser la provisión de servicios que se puedan efectivamente universalizar.

El diseño de unas finanzas públicas sólidas es determinante, por lo tanto, no solo como elemento de construcción de estatalidad sino también para hacer efectivos los principios de ciudadanía social. El fortalecimiento de la estructura tributaria es, por ende, un elemento fundamental del Pacto Fiscal necesario para avanzar hacia una política social más universal, solidaria e integral.

La tarea de extender los beneficios sociales a los sectores de la población que laboran en condiciones

más precarias es parte de una política más amplia y primordial, que se puede describir como “formalizar lo informal”: permitir que los trabajadores del sector informal y sus familias tengan beneficios sociales equivalentes a los del sector formal (ver Recuadro 33). Implica también que hay que dar oportunidades para que las empresas informales y los trabajadores por cuenta propia, tengan acceso a los activos productivos (tierra, capital, tecnología, entrenamiento empresarial y tecnológico) necesarios para mejorar la productividad, un tema que ya ha entrado en la agenda pública de muchos países de la región.

Esto abarca apenas una de las dimensiones de la agenda referida al mundo del trabajo. La agenda más amplia coincide, en este campo, con la visión sobre “trabajo decente” que ha impulsado la OIT en años recientes, y que incluye el acceso a oportunidades de empleo productivas que proporcionan un ingreso digno, estabilidad en el trabajo y protección social para los trabajadores y sus familias, libertad de organización y participación en las decisiones que afectan a los trabajadores a través del diálogo social.

Por otra parte, debido a las fallas acentuadas que caracterizan los mercados a través de los cuales se proveen dichos servicios, la participación de múltiples agentes en su provisión puede terminar creando sistemas muy segmentados, en los que algunos agentes tienden a especializarse en los sectores de mayores ingresos y otros en los de menores ingresos, ofreciendo muchas veces, en este último caso, servicios de menor calidad. Así parece ilustrarlo la experiencia con subsidios a la demanda en los sistemas educativos, tanto en países industrializados (Estados Unidos) como latinoamericanos (Chile).

#### **Recuadro 33** Protección social e informalidad laboral

Los gobiernos necesitan reconocer que pocos ciudadanos tienen la fortuna de pasar todo el ciclo de su vida activa en un puesto de trabajo estable y protegido y cumplir las exigencias de los sistemas públicos de seguro social. Muy por el contrario, la gran mayoría obtiene bienestar en el mercado de trabajo informal, o contribuyen al bienestar de su familia sin ejercer trabajos remunerados.

*Fuente:* Andras Uthoff, texto elaborado para el proyecto.

La agenda más amplia coincide, en este campo, con la visión sobre “trabajo decente” que ha impulsado la OIT en años recientes, y que incluye el acceso a oportunidades de empleo productivas que proporcionan un ingreso digno, estabilidad en el trabajo y protección social para los trabajadores y sus familias, libertad de organización y participación en las decisiones que afectan a los trabajadores a través del diálogo social.

Esta parece ser también la historia de los sistemas de salud cuando existen múltiples prestadores. Esto implica, por una parte, que una de las virtudes de los sistemas públicos de provisión es que sirven como mecanismos de igualación social y, por otra que, cuando se opta por la multiplicidad de agentes, una de las tareas esenciales de la regulación estatal es evitar la segmentación de los servicios, especialmente la segmentación entre usuarios de altos y de bajos ingresos.

La universalización no elimina la posibilidad de utilizar mecanismos de focalización, siempre y cuando dichos mecanismos se vean como complementarios y subsidiarios a la política social básica universal fundamentada en principios de ciudadanía. Esto incluye programas de asistencia social altamente redistributivos, como los subsidios condicionados, los programas de nutrición y las pensiones de ancianos indigentes. Estos programas deben tener, sin embargo, como objetivo extender sus beneficios a todos los beneficiarios que cumplen con los criterios de focalización. Como dichos programas son subsidiarios de la política social básica, deben integrarse en la medida de lo posible a dicha política, como de hecho ocurre en los sistemas de bienestar de los países industrializados. Además, es posible emplear los programas focalizados como palanca para garantizar que las poblaciones empleen los servicios universales, como acontece hoy con varios de los programas de subsidios condicionados. La focalización puede servir, finalmente, para adaptar algunos programas a características específicas de algunos grupos sociales, como las poblaciones indígenas.

### 3. SEGURIDAD PÚBLICA

#### TEMAS Y PREGUNTAS

- **La deserción de los mecanismos públicos de seguridad y justicia.** La pérdida de la capacidad estatal en hacer valer la legalidad lleva a una creciente tendencia de los latinoamericanos a desertar de los mecanismos públicos de seguridad y justicia, que van desde la renuencia a denunciar hechos delictivos, la proliferación de las empresas de seguridad privada (con un marco legal y supervisión estatal insuficiente) hasta la entronización del linchamiento como método para combatir la delincuencia.

✓ *¿Qué estrategia política está al alcance de nuestras sociedades para revertir en el corto y mediano plazo la tendencia de pérdida del monopolio de la fuerza legítima por parte del Estado?*

- **La penetración del crimen organizado, particularmente del narcotráfico.** Pese a los intentos de erradicación de cultivos ilícitos e interdicción del tráfico de drogas, la región es la principal productora de cocaína del mundo, mientras aumenta su participación en la producción de drogas opiáceas y sintéticas. Como productores, sitios de tránsito y almacenamiento, legitimación de capitales ilícitos, puntos de acceso al mercado estadounidense o mercados de consumo, los países latinoamericanos participan en un comercio ilícito que moviliza decenas de billones de dólares cada año.

Este inmenso flujo de recursos ha transformado la realidad de la seguridad de la región, exponiendo a instituciones policiales, militares, judiciales y políticas a riesgos de corrupción sin precedentes con un aumento dramático de la criminalidad violenta.

✓ *¿Cómo enfrentar los recursos y capacidades crecientes del crimen organizado y su infiltración en los Estados latinoamericanos?*

✓ *¿Cuáles son las políticas eficaces y ajustadas al Estado Democrático de Derecho más aptas para reducir los niveles de comercio ilícito y los elevados niveles de homicidios dolosos?*

✓ *¿Cuáles son las opciones entre el “garantismo extremo” y la “mano dura”, es decir, para poner en práctica políticas de seguridad que respeten los derechos humanos y sean al mismo tiempo eficaces?*

#### Estado y seguridad pública. Cómo enfrentar eficazmente la inseguridad pública desde la democracia

La región de América Latina tiene los más altos niveles de violencia delictiva del mundo. Cada año, aproximadamente 200 millones de latinoamericanos y caribeños –un tercio de la población total de la región– son víctimas, directamente o en su núcleo

familiar, de algún acto delictivo.<sup>33</sup> El 27% de los homicidios dolosos que ocurren en el mundo tienen lugar en América Latina, una región que cuenta apenas con un 8,5% de la población global. Así, en lo que va de la presente década más de 1,2 millones de latino-

33 Cálculo apoyado en Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2008* (Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2008).

Cada año, aproximadamente 200 millones de latinoamericanos y caribeños –un tercio de la población total de la región– son víctimas, directamente o en su núcleo familiar, de algún acto delictivo.

americanos han perdido la vida como resultado de la violencia delictiva, mucha de ella ligada a actividades criminales transnacionales.<sup>34</sup>

Los datos regionales sobre los homicidios dolosos en América Latina esconden, sin embargo, una significativa heterogeneidad y cubren desde casos como El Salvador, Guatemala, Honduras y Venezuela, con las tasas más altas del mundo, hasta países como Chile, Bolivia, Argentina, Perú y Uruguay, con cifras relativamente bajas.

Los homicidios dolosos son la consecuencia más aguda y visible del problema. La proporción de hogares en los que alguna persona ha sido víctima de algún hecho delictivo en el último año es superior al 25% en casi todos los países latinoamericanos y se acerca o supera la mitad de los hogares en algunos países (Latinobarómetro, 2008). A esta grave situación se suman las diversas manifestaciones de violencia cuya magnitud es apenas motivo de conjetura. Diversas estimaciones sitúan entre 50 mil y 350 mil el número de miembros de pandillas juveniles conocidas como *maras* en México y el norte de Centroamérica<sup>35</sup> (USAID, 2006). Estas pandillas, tienen una incidencia significativa en los niveles de violencia en la región, así como una creciente participación en tareas de apoyo al crimen organizado (ver Recuadro 34). Por otro lado, se presume que más del 50% de los secuestros extorsivos del mundo ocurren en América Latina.

Por todo lo anterior, no es casual que en el año 2008, en los países latinoamericanos un 17% de la población señalara a la delincuencia como el principal problema del país, la cifra más alta entre todos los problemas mencionados.

La cuestión territorial es clave para entender las especificidades de la violencia y, por lo tanto, para el diseño de las políticas de seguridad. En la región

#### Recuadro 34 Crimen y territorio en una nación centroamericana

La policía estima que la mayoría de los homicidios está relacionada con la actividad de las llamadas *maras*, que no sólo se enfrentan a muerte por rivalidades territoriales, sino que asesinan a una gran cantidad de víctimas porque no pagan impuestos o rentas en las extorsiones que imponen al transporte público urbano y a los negocios ubicados en las barriadas pobres. El año pasado, varias escuelas en zonas peligrosas cerraron sus puertas porque las *maras* estaban cobrando rentas por cada profesor que impartía clase.

Fuente: Dalton, J. *Ola de asesinatos en El Salvador* (El País, 2009, 16 de septiembre).

existen múltiples casos donde las organizaciones delictivas controlan zonas geográficas que defienden de otros grupos rivales, con los que compiten mientras extorsionan y cobran rentas a los vecinos a cambio de “protección”. Para los habitantes de estos territorios, situados en algunos casos en el corazón de algunas metrópolis latinoamericanas, la violencia, las drogas y las armas forman parte de la cotidianidad (ver Recuadro 35).

La proporción de hogares en los que alguna persona ha sido víctima de algún hecho delictivo en el último año es superior al 25% en casi todos los países latinoamericanos.

En estos territorios el déficit de estatalidad es extremo. Las fuerzas de seguridad están en algunos casos en connivencia con el crimen organizado y en otros han sido directamente expulsadas. En ocasiones, para desarticular puntos de venta de droga, incautar armas y estupefacientes, la policía realiza verdaderos operativos bélicos, que dejan víctimas colaterales por el fuego cruzado, torturas y ejecuciones extrajudiciales. En todos los casos, ante la imposibilidad de aplicación de la Justicia, reina la impunidad. Así, la ineficiente e ineficaz presencia estatal redundando en inseguridad, corrupción, policías asesinados y violaciones de los derechos humanos.

Estos territorios son por lo general barriadas pobres donde la exclusión social es sufrida por niños y jóvenes que crecen sin expectativas ni oportunidades y conviven cotidianamente con la violencia, producto

34 Cálculo apoyado en cifras de OMS. Organización Mundial de la Salud [OMS], “*World report on violence and health*” (Ginebra: OMS/WHO, 2002).

35 United States Agency for International Development [USAID], *Central America and Mexico gang assessment* (Washington DC: USAID, 2006).

**Recuadro 35** Seguridad y déficit de estatalidad

Los vecinos narran cómo a plena luz del día era común cruzarse por las angostas callejuelas con chavales imberbes, drogados y armados hasta los dientes con fusiles de asalto AK-47 y AR-15, escopetas de caza en ristre, culatas de pistolas de grueso calibre asomando por el elástico del bañador... Eran imágenes cotidianas que se veían con la normalidad que amanece todos los días. El narcotráfico se autoerigió durante 45 años como un poder fáctico que suplantaba al Estado e impartía su particular doctrina y administraba sus propias leyes.

La atmósfera de pánico generalizado la remataban los hombres de los cuerpos de élite de las policías civil y militar [...]. Cada cierto tiempo ocupaban las calles de la favela para desarticular los puntos de venta de droga, incautarse de armas y estupeficientes, detener vivos o muertos a los jefes del narcotráfico y volver a abandonar el lugar a su suerte.

Era una realidad asumida por todos que en estas brutales operaciones se podían producir víctimas colaterales con una facilidad pasmosa: el fuego cruzado con armamento de guerra en los meandros de una favela, donde la densidad de población es muy elevada y las paredes de las casuchas tienen la resistencia de un simple ladrillo, casi siempre se cobraba alguna vida inocente. Hasta tal extremo que los vecinos no sabían a qué temerle más, si a tiranía de los narcos o a las intervenciones de la policía. Y no eran pocos los que preferían lo primero.

Fuente: Francho, B. *Ciudad de Dios, Por fin en paz*. (El País, 2009, 17 de septiembre).

de la presencia del crimen organizado y los operativos policiales. Sin el poder ni los recursos de otros grupos sociales para transformar sus realidades, las víctimas de la inseguridad no atraen la atención de los medios de comunicación ni forman parte de las prioridades de las agendas políticas nacionales.

Los niveles de inseguridad en la región y sus implicaciones sociales, económicas y políticas no pueden ser entendidos sin hacer referencia a la extendida penetración del crimen organizado, en particular del narcotráfico. Pese a los intensos esfuerzos de reducción de cultivos ilícitos e interdicción del tráfico

En los países latinoamericanos un 17% de la población señalara a la delincuencia como el principal problema del país, la cifra más alta entre todos los problemas mencionados.

de drogas, la región continúa siendo la principal productora de marihuana y cocaína del mundo y aumenta de manera significativa su participación en la producción de drogas opiáceas y sintéticas (Comisión latinoamericana sobre drogas y democracia, 2009)<sup>36</sup>. Sea como productores de droga, sitios de tránsito y almacenamiento, plazas de legitimación de capitales ilícitos, puntos de acceso al mercado estadounidense o significativos mercados de consumo en sí mismos, podría decirse que todos los países de América Latina participan en un comercio ilícito que moviliza decenas de billones de dólares cada año.

Este inmenso flujo de recursos y la sofisticación de las redes criminales que lo sustentan –redes que alimentan otras modalidades de delincuencia organizada– ha transformado drásticamente la realidad política y de seguridad de la región. En algunos pocos casos, como Colombia y Perú, el narcotráfico ha jugado un papel decisivo en el financiamiento y la prolongación de conflictos armados internos. En forma más generalizada, ha expuesto a las instituciones policiales, militares, judiciales y políticas de la región a riesgos de corrupción sin precedentes, al tiempo que ha incidido en un aumento dramático de la criminalidad violenta. La cuenca del Caribe, punto ineludible en las rutas que llevan la droga desde Sudamérica a los Estados Unidos, exhibe en la actualidad las tasas de homicidio doloso más altas del mundo. Del mismo modo, de acuerdo con datos de la Procuraduría General de la República de México, casi la mitad de los homicidios dolosos acaecidos en ese país durante el año 2008, están directamente ligados al narcotráfico (Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, 2008).<sup>37</sup>

### La relación entre la inseguridad ciudadana y la democracia

Es de esperar que un fenómeno de la magnitud descrita tenga repercusiones políticas considerables en América Latina. Aunque la lista de posibles repercu-

36 Comisión latinoamericana sobre drogas y democracia, *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma* (Rio de Janeiro: Comisión latinoamericana sobre drogas y democracia, 2009). <http://www.drogasedemocracia.org>.

37 Comisión Nacional de Derecho Humanos de México, *Segundo Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos - Sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país* (2008), disponible en: [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx).

La inseguridad ciudadana y el temor deterioran el apoyo a las instituciones democráticas y permiten que afloren expresiones autoritarias largamente arraigadas en la cultura política.

siones es larga y enjundiosa, hay tres fenómenos que merecen particular atención.

En primer lugar, la inseguridad ciudadana y el temor deterioran el apoyo a las instituciones democráticas y permiten que afloren expresiones autoritarias largamente arraigadas en la cultura política de la región. Investigaciones recientes muestran que el apoyo a la democracia como sistema de gobierno en la región se ve seriamente afectado por la alta percepción de inseguridad y la valoración del desempeño del gobierno en el combate a la delincuencia, más que por el hecho de haber sido víctima de un acto delictivo.<sup>38</sup> Otras investigaciones en Guatemala, El Salvador y Costa Rica han mostrado, sin embargo, una baja sistemática en el apoyo a las principales instituciones políticas y de gobierno, cuando las personas han sido víctimas de algún hecho de violencia.<sup>39</sup>

Aún más, la criminalidad es el problema que con mayor facilidad conduciría a la población latinoamericana a justificar un golpe de Estado. Casi la mitad de la población en la región (47,6%) estaría dispuesta a tolerar un retroceso autoritario para enfrentar los problemas de inseguridad ciudadana, una cifra más alta que la detectada frente a cualquier otro desafío

38 Cruz, J. M., “The impact of violent crime on the political culture of Latin America: The special case of Central America”, en Seligson, M. (ed.), *Challenges to Democracy in Latin America and the Caribbean: Evidence from the Americas-Barometer 2006-2007* (Nashville TN: Latin America Public Opinion Project (LAPOP) - Vanderbilt University, 2008).

39 Seligson, M. y Azpuru, D., “Las dimensiones y el impacto político de la delincuencia en Guatemala, en Luis Rosero”, en *Población del Istmo 2000: Familia, migración, violencia y medio ambiente* (San José: Centro Centroamericano de Población - Universidad de Costa Rica, 2001); Cruz, J.M. y Córdova, R., *Cultura política de la democracia en El Salvador* (San Salvador: USAID-FundaUngo-UCA/UIDOP-LAPOP, 2006); PNUD, *Venciendo el Temor: (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica – Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005* (San José: PNUD-Costa Rica, 2006).

### Recuadro 36 El imperativo del Estado de derecho

“Es imperativo que las democracias latinoamericanas instauren con éxito un Estado de Derecho democrático, o deberán enfrentarse a la erosión permanente de su legitimidad y a amenazas constantes contra la estabilidad de sus gobiernos, e incluso, hasta del propio régimen”.

Fuente: Daniel Brinks, texto preparado para el proyecto.

social.<sup>40</sup> Este dato es aún más alto en los países del norte de Centroamérica.

En segundo lugar, en contextos donde hay una alta tasa de homicidios –así como organizaciones armadas de guerrilleros o de narcotraficantes– las fuerzas policiales y crecientemente las fuerzas armadas tienden a asumir roles protagónicos, que las puede llevar a ganar espacios de autonomía indebidos frente a los poderes civiles y democráticos. Por otro lado, el rol creciente de las fuerzas de la seguridad expone a estas fuerzas, pero también a los distintos órganos del Estado con responsabilidad en cuestiones de orden público y justicia, a la infiltración por parte de actores poderosos que operan por fuera de la legalidad. Lo que entra en juego, pues, es el control de las fuerzas armadas y de represión por parte de las autoridades democráticas.

Casi la mitad de la población en la región (47,6%) estaría dispuesta a tolerar un retroceso autoritario para enfrentar los problemas de inseguridad ciudadana, una cifra más alta que la detectada frente a cualquier otro desafío social.

La tercera repercusión política que merece atención concierne al debilitamiento del Estado y su legalidad. Las consecuencias de la pérdida de capacidad del Estado para hacer valer la legalidad son múltiples. Una de ellas es la creciente tendencia de la ciudadanía de algunos países a *desertar* de los mecanismos públicos de seguridad y justicia, cuya activación se

40 Cruz, J.M., “The Impact of Violent Crime on the Political Culture of Latin America: The Special Case of Central America”, en Seligson, M., (ed.), *Challenges to Democracy in Latin America and the Caribbean: Evidence from AmericasBarometer 2006-2007* (Nashville TN: LAPOP-Vanderbilt University-USAID, 2008), pp. 240-241.



El apoyo a la democracia como sistema de gobierno en la región se ve seriamente afectado por la alta percepción de inseguridad y la valoración del desempeño del gobierno en el combate a la delincuencia.

considera inútil o contraproducente para enfrentar la inseguridad. Esa deserción puede tomar varios caminos, que van desde la renuencia de la población a denunciar los hechos delictivos, hasta la proliferación de las empresas de seguridad privada y, en los peores casos, la entronización del linchamiento como método para combatir la delincuencia.

Como resultado de ello existe una compleja relación entre la reducción de la inseguridad ciudadana –central a la ciudadanía civil– con la defensa de otros derechos civiles. La respuesta por parte del Estado al sentimiento de inseguridad, una demanda ciudadana legítima que adquiere gran prominencia en los medios masivos, puede llevar –y en ciertos casos ha llevado– a acciones por parte de agentes del Estado que ignoran los derechos civiles de los criminales y que en casos extremos incluye la tortura y las ejecuciones extrajudiciales. En estos casos, encontramos que la defensa de los derechos de algunos ciudadanos choca con la defensa de los derechos de otros ciudadanos, una situación que muestra lo difícil que es diseñar y poner en marcha políticas que conduzcan a la expansión de la ciudadanía civil en el contexto actual de América Latina.

En suma, como se afirma en el informe de la OEA sobre Seguridad Pública en las Américas, “La inseguridad ciudadana no solo es una de las amenazas centrales de la convivencia civilizada y pacífica, sino también un desafío para la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho”.<sup>41</sup>

Con todo, la relación entre inseguridad ciudadana y democracia no es unidireccional y limitada a las repercusiones que aquella pueda tener en ésta última. La inseguridad ciudadana es también el producto de carencias múltiples en el ejercicio de los derechos sociales y políticos por parte de un segmento significativo de la población de América Latina.

La relación empírica de la inseguridad ciudadana con la desigualdad socioeconómica está sólidamente

establecida. Aún más, la violencia delictiva en América Latina no es ajena a una situación social explosiva, que afecta con particular intensidad el estado actual y las oportunidades futuras de la población joven.

## Los costos económicos de la inseguridad pública

A los inmensos costos humanos y políticos derivados de la epidemia de violencia en América Latina, se suman sus costos económicos, que incluyen, entre muchas variables, la pérdida de años de vida y el deterioro de la salud de la población, los costos de atención médica directamente derivados de actos de violencia, el gasto público en funciones de seguridad pública, el gasto privado en bienes y servicios para la protección personal y patrimonial, los costos adicionales para la inversión privada y los aspectos intangibles como el deterioro en la calidad de vida derivado del temor.

La estimación más rigurosa del impacto económico de la violencia delictiva en la región, teniendo en cuenta la mayoría de los aspectos anteriores, lo situó, hace ya algunos años, en un 12,1% del PIB total del subcontinente o, lo que es lo mismo, unos 250 mil millones de dólares.

Como es de esperar, la magnitud de algunos de estos fenómenos apenas puede ser conjeturada. La estimación más rigurosa del impacto económico de la violencia delictiva en la región, teniendo en cuenta la mayoría de los aspectos anteriores, lo situó, hace ya algunos años, en un 12,1% del PIB total del subcontinente o, lo que es lo mismo, unos 250 mil millones de dólares.<sup>42</sup> Un ejercicio de cuantificación más reciente y limitado a Centroamérica, alcanzó una cifra más baja, 7,7% del PIB, con variaciones importantes y esperables entre países, desde un 10,8%

41 OEA, *La seguridad pública en las Américas: Retos y oportunidades* (Washington DC: OEA, 2008), p. 11.

42 Londoño, J.L., Gaviria, A. y Guerrero, R., *Asalto al Desarrollo. Violencia en América Latina* (Washington DC: BID, 2000). Las cifras del PIB regional son del Banco Mundial. Estos cálculos tienen el problema de que comparan flujos de gastos con la pérdida de acervos de capital humano e infraestructura y dichos costos se dividen, a su vez, por un flujo (el PIB). La combinación de acervos y flujos es debatible en análisis económico.

de la producción nacional en el caso de El Salvador hasta un 3,6% en el caso de Costa Rica.<sup>43</sup>

Uno de los rubros más importantes en todas las estimaciones existentes es el relativo al deterioro de la salud y, en particular, el costo económico ocasionado por la interrupción de vidas productivas. En el caso de la estimación centroamericana los costos relacionados con la salud superan la mitad del total (3,9% del PIB, sobre un total de 7,7%).<sup>44</sup> Eso no sorprende si se tiene en cuenta que de las vidas perdidas a manos de la delincuencia en América Latina en la presente década, casi la mitad han sido hombres de entre 15 y 29 años de edad, en plena fase productiva y reproductiva.<sup>45</sup>

Asimismo, es importante resaltar las erogaciones por concepto de compra de servicios de seguridad por las personas y empresas de la región. En el caso centroamericano, tales desembolsos (1,5% del PIB) superan el monto del gasto realizado por las instituciones públicas encargadas de las funciones de seguridad ciudadana y justicia (1,3%).<sup>46</sup> Tan solo la compra de servicios a empresas de vigilancia privada en América Latina ronda los US\$6.500 millones anuales, casi la mitad de los cuales se facturan en Brasil. Más aún, ese monto ha crecido a un ritmo superior al 8% anual en el pasado reciente.<sup>47</sup>

La dimensión trágica de estas cifras queda evidenciada por un sorprendente dato arrojado por una investigación realizada en Costa Rica. En el país centroamericano la inversión pública necesaria para hacer cumplir la condena promedio de un preso por

Los altos niveles de inseguridad ciudadana en América Latina son un riesgo claro y presente para la calidad e incluso para la estabilidad de la democracia en la región.

homicidio doloso o violación es superior a la requerida para educar a una persona desde el nivel preescolar hasta su graduación universitaria como médico o abogado.<sup>48</sup> Educar a los jóvenes latinoamericanos no solo es mejor que tener que reprimirlos; también es más económico.

### ¿Hacia dónde ir?

Los altos niveles de inseguridad ciudadana en América Latina son un riesgo claro y presente para la calidad e incluso para la estabilidad de la democracia en la región. Una democracia que no es capaz de asegurar la vigencia cotidiana de un núcleo duro de derechos elementales –como la vida, la integridad física y el disfrute del patrimonio– ofrece una ciudadanía disminuida.

Asimismo, una democracia que no es capaz de asegurar el ejercicio pleno de derechos sociales y económicos termina por crear condiciones que favorecen la generación y reproducción de la violencia, lo cual, a su vez, la debilita.

Romper este complejo círculo requiere superar el tono actual de la discusión sobre la inseguridad en la región, que con frecuencia ha empezado a girar –sobre todo en épocas electorales– en torno a promesas de enfrentar el problema con “mano dura”, esto es con métodos que hacen un uso abundante e intensivo de los mecanismos de coerción del Estado, no pocas veces con franca impaciencia, cuando no desprecio, por las garantías fundamentales del Estado de Derecho. Eso es desafortunado, toda vez que los resultados de las soluciones de mano dura a los problemas de la delincuencia no son halagadores. En el mejor de los casos, estos programas resuelven el problema de los delincuentes de hoy, pero no el de los delincuentes de mañana. Para esto último, la única vía es la que pasa por la prevención social y la profundización

43 PNUD, *Venciendo el Temor: (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica – Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005* (San José: PNUD-Costa Rica, 2006); y Acevedo, C., *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*, documento preparado para el Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador, (2008), disponible en: <http://tinyurl.com/acevedoc>

44 Acevedo, C., *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*, documento preparado para el Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador, (2008), disponible en: <http://tinyurl.com/acevedoc>

45 Organización Mundial de la Salud [OMS], “*World report on violence and Elath*”, (Ginebra: OMS/WHO, 2002).

46 Acevedo, C., *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*, documento preparado para el Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador, (2008), disponible en: <http://tinyurl.com/acevedoc>

47 Dammert, L., *Seguridad Privada: Respuesta a las necesidades de seguridad pública en conglomerados urbanos* (Documento elaborado para el Departamento de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos, 2008).

48 PNUD, *Venciendo el Temor: (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica – Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005* (San José: PNUD-Costa Rica, 2006).

del compromiso de las sociedades de la región con el desarrollo humano.

Los datos son elocuentes: los 30 primeros países en la lista del Índice de Desarrollo Humano del PNUD tienen, en promedio, una tasa de homicidio de 1,58 por 100 mil habitantes. De los 30, sólo uno, Estados Unidos, tiene una tasa de homicidio superior a 3 por 100 mil habitantes.<sup>49</sup>

Con todo, los esfuerzos de prevención social deben ser calibrados con un sentido de urgencia y con un reconocimiento de que el empleo de la coerción, dentro de los cánones del Estado de Derecho, es un instrumento ineludible de la lucha contra la delincuencia, particularmente la criminalidad organizada. Es crucial entender que, por efectiva que pueda resultar en el largo plazo, la prevención social no basta por sí sola para enfrentar el desafío político que supone el intenso temor que afecta a las sociedades latinoamericanas.

Enfrentar con éxito la inseguridad pública en América Latina requiere por lo tanto un esfuerzo integral que dé prioridad a la reforma de fuerzas policiales, en algunos casos corruptas e ineficaces, a la introducción de tecnología moderna y sistemas de información en el proceso de toma de decisiones públicas, al mejoramiento de la efectividad de los procesos judiciales, al fortalecimiento de los vínculos sociales y la organización comunitaria y, por supuesto, al aumento en la inversión en educación, salud pública, vivienda y oportunidades para la juventud.

Hay pruebas de que los índices de delincuencia responden a la confianza creciente en la policía, a la mejora en los procedimientos de resolución de controversias comunitarias, a la recuperación de espacios públicos, a la incorporación de la sociedad civil organizada al proceso de diseño y puesta en marcha de políticas de seguridad pública y a una mayor asunción de responsabilidad ante la comunidad por parte de los gobiernos locales y la policía. El medio más efectivo de combatir la delincuencia a menudo no es la represión sino la inclusión, aunque siempre incluye un elemento de fortalecimiento de la policía, así como mayores exigencias de responsabilidad a las fuerzas de seguridad.

En Medellín, las estadísticas oficiales muestran un 94% de reducción en los índices de homicidio en un período de 16 años (Gráfico 18; esta reducción

Enfrentar con éxito la inseguridad pública en América Latina requiere por lo tanto un esfuerzo integral que dé prioridad a la reforma de fuerzas policiales, en algunos casos corruptas e ineficaces, a la introducción de tecnología moderna y sistemas de información en el proceso de toma de decisiones públicas, al mejoramiento de la efectividad de los procesos judiciales, al fortalecimiento de los vínculos sociales y la organización comunitaria y, por supuesto, al aumento en la inversión en educación, salud pública, vivienda y oportunidades para la juventud.

se mide tomando como referencia el máximo histórico de violencia en esa ciudad). Este éxito se debe en parte a un programa que ataca directamente las causas sociales de la delincuencia, intenta restaurar la confianza en la policía y fortalece las relaciones comunitarias.

São Pablo experimentó una reducción significativa en los índices de homicidio en los últimos siete años. El enfoque adoptado en esta ciudad muestra que las políticas sistemáticas de seguridad pública pueden tener un efecto positivo cuando, sin ser puramente represivas, combinan mejoras en la capacidad y la aptitud investigativa de la policía con programas que se ocupan de las raíces sociales de la violencia.

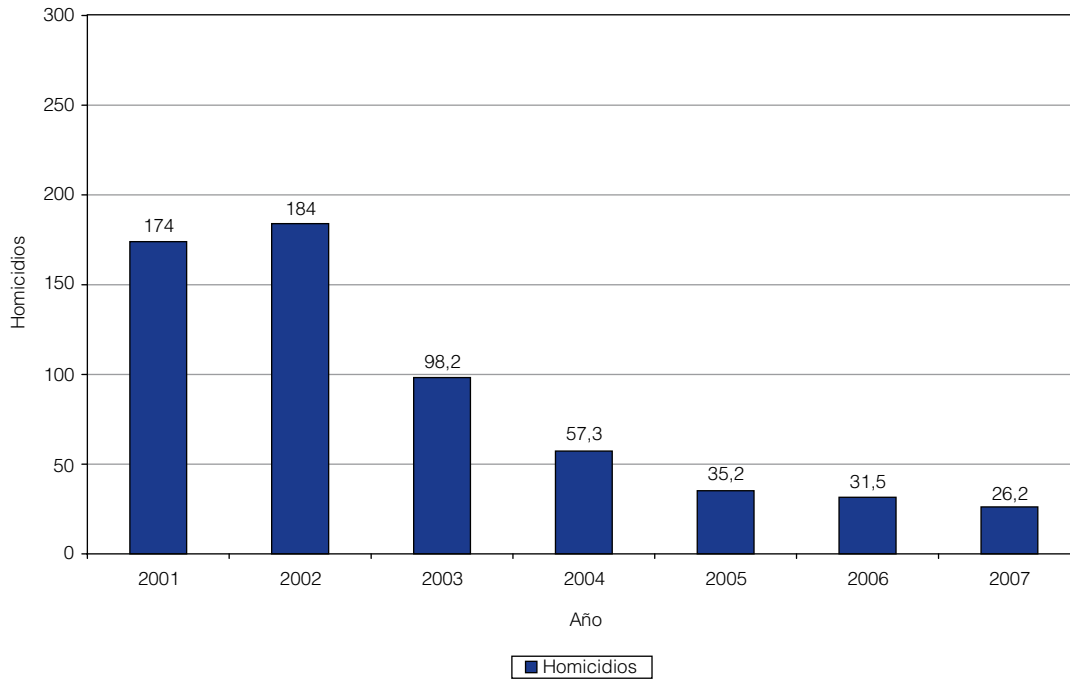
La experiencia de São Pablo demuestra que una de las consecuencias de este tipo de mejora de la actividad policial es la reducción simultánea de la delincuencia y la violencia policial, dos objetivos que, en las mentes de muchas personas y muchos creadores de políticas, se hallan en directa contradicción.

De acuerdo con los datos del “Sistema de información sobre la mortalidad” de Brasil, el fuerte incremento de las muertes violentas en São Pablo fue seguido por una disminución en los años posteriores: de 43,2 casos por 100 mil habitantes en 1999 a 22 casos por 100 mil habitantes en el año 2005. Esta caída colocó los índices por muerte violenta en la ciudad por debajo del promedio nacional de Brasil (26,3), revertiendo de esta manera una tendencia hacia el alza que era perceptible desde 1980 (ver Gráfico 19).

Uno de los argumentos más frecuentes a la hora de explicar la reciente disminución de los homicidios en São Pablo, tiene que ver con el manejo de las políticas públicas de seguridad, en particular las relativas a la reforma y planificación estratégica adoptada en

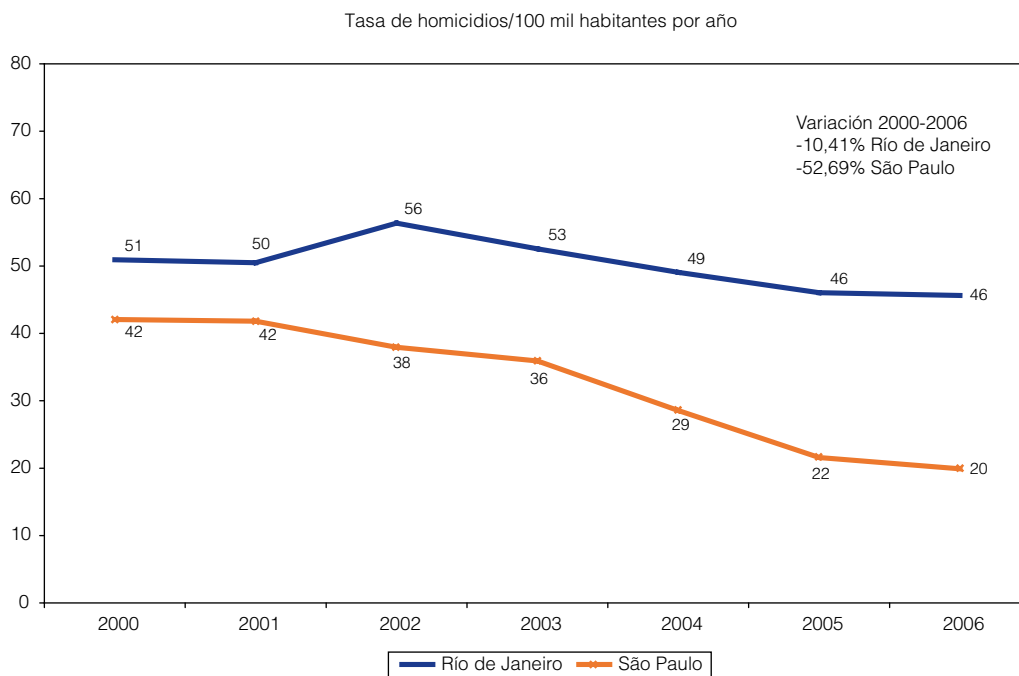
49 PNUD, *Human Development Report* (New York: Oxford University Press, 2007).

**Gráfico 18** Homicidios en Medellín por cada 100,000 habitantes



Fuente: Secretaría de Gobierno de Medellín 2001 – 2007. Año 2007 proyectado

**Gráfico 19** Tasas de homicidios en São Paulo y Río de Janeiro (por cada 100,000 habitantes)



Fuente: Ministério da Saúde/DATASUS, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretarias Estaduais de Segurança Pública.

la década pasada por la *Secretaría para la Seguridad Pública*. Entre esas medidas se incluyó la expansión del Departamento de *Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP)* y la creación de la *Superintendência de la Polícia Técnica y Científica*. Se puso mayor énfasis en el encarcelamiento de asesinos en serie, se demarcaron claras áreas de competencia entre las diferentes agencias policiales y se dio un mayor rol a la participación de las comunidades en el proceso de prevención.

La coordinación entre el gobierno federal brasileño y las autoridades de São Paulo permitió mejorar el desempeño de la policía, de los órganos judiciales y el manejo de los fondos públicos destinados a la seguridad ciudadana.

Entre las medidas implementadas se incluyeron:

- Planificación estratégica y evaluación continua de los resultados.
- Modernización y expansión de los sistemas de comunicación.
- Creación de un centro para el manejo de la información relacionada a la seguridad.
- Instauración de prácticas de transparencia y rendición de cuentas de la policía con miras a mejorar el desempeño en materia de Derechos Humanos.
- Establecimiento de protocolos operacionales para la policía militar.
- Creación de policías comunales para la prevención.
- Entrenamiento profesional permanente a los funcionarios policiales y militares para aprender a lidiar con la población.
- Aumento de los mecanismos externos de supervisión policial para permitir una mayor participación comunitaria.
- Incremento de los fondos públicos dedicados a la seguridad ciudadana. En São Paulo los fondos pasaron del 6,6% al 10% del gasto del gobierno local.

En todos los casos, las políticas exitosas han sido diseñadas de manera comprehensiva para ajustarse a las realidades de cada entorno, involucrando a los gobiernos locales, las autoridades nacionales, la sociedad civil y las comunidades organizadas. Asimismo, se ha puesto énfasis en una sensibilización de los cuerpos de seguridad, y la creación de nuevos mecanismos para asegurar la transparencia y evitar los abusos. Es importante notar que los resultados positivos dependen de la ejecución sostenida de estas políticas en el tiempo.

Asimismo, se trata de ejemplos en los que el Estado ha puesto la recuperación de territorios previamente abandonados por la acción estatal en el centro de sus políticas. Además, se ha fortalecido en ellos la presencia de servicios sociales y el rol de la policía de proximidad para prevenir el ingreso de pandillas y narcotraficantes.

Una consideración especial requiere el tema del narcotráfico. El uso de la coerción en funciones de erradicación de cultivos ilícitos e interdicción del tráfico de drogas por parte de los Estados latinoamericanos es sólo una parte de la respuesta que demanda el fenómeno del narcotráfico. A ello deben sumarse los esfuerzos para fortalecer la prevención del consumo y el tratamiento de las personas en situación de adicción. Sobre todo, debe sumarse una vigorosa dimensión diplomática, que evidencie que se trata de un problema que excede en mucho las capacidades de las jurisdicciones nacionales y que demanda, por ello, un verdadero diálogo hemisférico y mundial. Este esfuerzo diplomático debe propiciar una profunda revisión de las políticas antidrogas en el principal mercado consumidor del mundo, los Estados Unidos de América, hasta ahora casi exclusivamente centradas en el control de la oferta por mecanismos represivos. Las implicaciones de ese enfoque para el hemisferio han sido, en general, profundamente negativas. De alguna manera, el primer requisito para que tanto América Latina como el Hemisferio Occidental en general hagan progresos sustantivos en la lucha contra el narcotráfico consiste en abolir la *prohibición de pensar en enfoques alternativos de política pública* –más orientados a la reducción de la demanda y a la mitigación del daño ocasionado por las drogas– que vengan a complementar el uso necesario y controlado de la coerción estatal.<sup>50</sup>

Por último, propiciar un diálogo hemisférico amplio sobre las políticas antidrogas es esencial para mejorar la situación de seguridad en América Latina y reducir los riesgos que de ella se derivan para los sistemas democráticos de la región.

50 Ver, en particular, Brookings Institution, *Rethinking U.S.-Latin American Relations: A Hemispheric Partnership for a Turbulent World*; Report of the Partnership for the Americas Commission (Washington DC: Brookings Institution, 2008).