

# REVISTA

# IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS  
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

# 54



Julio-Diciembre 2011





REVISTA  
IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme  
Instituto Interamericano de Direitos Humanos  
Inter-American Institute of Human Rights

Revista  
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos  
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)  
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-  
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

I. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

*Coordinación editorial, corrección de estilo y diagramación: Marisol Molestina.*

*Portada y artes finales: Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH.*

*Impresión litográfica: Imprenta y litografía Segura Hermanos.*

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

*Se solicita atender a las normas siguientes:*

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, telef., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$40,00. El precio del número suelto es de US\$ 25,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: [s.especiales2@iidh.ed.cr](mailto:s.especiales2@iidh.ed.cr).

## Índice

### **Presentación**.....7

*Roberto Cuéllar M.*

### **Mensajes inaugurales**

*Mensaje de inauguración del Director Ejecutivo del IIDH,  
Roberto Cuéllar M.* ..... 13

*Mensaje de inauguración del Consejero Permanente  
de la Asamblea General del IIDH, Pedro Nikken* ..... 19

*Palabras de apertura del Secretario General del SICA,  
Juan Daniel Alemán Gurdíán* ..... 23

### **Conferencia magistral**

*Juez Baltasar Garzón Real* ..... 33

### **Introducción al XXIX Curso**

Seguridad, justicia y derechos humanos: una propuesta  
desde la función policial con énfasis en los derechos  
de las víctimas..... 55

*Roberto Cuéllar M.*

### **Ponencias seleccionadas**

El mito sobreviviente de la rehabilitación: una perspectiva  
desde la dimensión de los derechos humanos..... 75

*César Barros Leal*

Violencia institucional. Estrategias y lineamientos para enfrentar  
y eliminar la violencia institucional contra las mujeres  
y la inseguridad en las instituciones policiales..... 89

*Ana Helena Chacón*

---

Desarrollo de políticas públicas para reducir las causas estructurales de la violencia y la conflictividad social .....	99
<i>Mayra Falck y Marco Falck</i>	
Respuestas policiales eficaces para la prevención y control de la delincuencia y la protección de las víctimas del delito.....	113
<i>Juan Faroppa Fontana</i>	
Derechos humanos y violencia.	
En defensa de la persona humana .....	125
<i>Pedro Nikken</i>	
De la construcción de la doctrina de la dignidad humana a la elaboración y aplicación del enfoque de seguridad humana .....	137
<i>José Thompson y Paula Antezana</i>	
Reforma policial contemporánea en América Latina: el desafío local de la política nacional .....	165
<i>Mark Ungar</i>	
Uso de información para la formulación de políticas públicas.....	195
<i>Marcos Vásquez</i>	

## Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos presenta la Revista 54 IIDH, correspondiente al segundo semestre de 2011. En esta edición se recopilan los mensajes principales y varias ponencias del marco académico del XXIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Justicia y Seguridad: derechos de las víctimas y función policial, llevado a cabo del 8 al 19 de agosto de 2011. En la ocasión, más de cien personas participantes, provenientes de 25 países de la región, estudiaron y profundizaron sobre un concepto operativo de las víctimas de la violencia y los delitos, en relación con la función policial como garante de los derechos humanos. En este curso, el IIDH aplicó el enfoque de la seguridad humana y el derecho de acceso a la justicia, en el contexto de los lineamientos internacionales vigentes dentro del marco político y legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

El trabajo de promoción y educación en derechos humanos que realiza el IIDH dirigido a los más variados sectores sociales, profesionales y políticos, encuentra su expresión paradigmática en el Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos que se lleva a cabo anualmente. Entre los alrededor de 3400 exalumnos y exalumnas, se cuenta buena parte de los y las líderes y activistas de derechos humanos en el Continente Americano.

Desde su creación en 1983, el Curso Interdisciplinario es una ocasión única para que sectores muy variados, a menudo con posiciones divergentes, se encuentren y dialoguen sobre sus concordancias y diferencias, en un plan académico basado en los principios de tolerancia y respeto que son fundamento del SIDH. Es así como personas funcionarias de las ONG y de las instancias gubernamentales de todos los países del Continente, integrantes de distintas iglesias, docentes, investigadores, estudiantes, periodistas, policías, militares, activistas, jueces, legisladores y profesionales de variadas disciplinas reciben conferencias de reconocidos especialistas

internacionales, - jueces y juezas de la Corte IDH y comisionados y comisionadas de la CIDH -, pero también encuentran espacios para intercambiar información y opiniones, generar conocimientos, plantear proyectos o definir propósitos comunes.

En el enfoque estratégico del IIDH -Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza: una ruta por construir en el sistema interamericano- la cuestión de la víctima de violaciones de derechos humanos y la comisión de delitos tienen una prioridad que correspondía resaltar en el contexto hemisférico, con el fin de convocar a todo tipo de actores para profundizar en propuestas operativas que fueran más allá de una agenda meramente enunciativa o de un enfoque victimológico abstracto.

Desde la visión de la realidad actual en las Américas, el curso XXIX consideró que el fenómeno criminal que afecta los derechos humanos de las poblaciones y de las víctimas - y sus familiares - se ha incrementado en variadas formas violentas y de diferente índole. Una de estas tipologías agravada es la acción criminal de grupos irregulares que están organizados para conseguir fines ilícitos y para pasar por encima de la dignidad humana de cualquier persona y del Estado. Hay crimen organizado, como se dijo en la introducción al curso XXIX, cuando sistemáticamente varias partes del poder del Estado han sido paralizadas o copadas, e infiltradas por la delincuencia y los grupos irregulares de alta monta y capacidad delictiva. El combate comienza en la policía y en la fiscalía con personas preparadas y honestas para dar la batalla ética, moral y penal: es la lucha por los derechos humanos de hoy y del futuro de la democracia. Para la delincuencia no hay nada ético. La vida humana no es valor, sino solo la riqueza fácil en la vida de hoy.

En los escenarios actuales de conflictividad social en los países de la Región, durante las lecciones del curso XXIX estudiamos nuevas y perversas modalidades de violencia que reclaman una respuesta integral, en la que lo preventivo y lo reactivo sean necesariamente complementarios con la función policial. También se dijo que urge adoptar medidas creativas y tecnológicas para combatir los efectos de

ese fenómeno criminal y tan organizado con un enfoque de seguridad y de justicia más eficiente y eficaz, sin debilitar el marco de garantías de derechos humanos y con una agenda basada en la victimología que establezca las estrategias de asistencia, atención y reinserción social, con formato interinstitucional e interagencial.

Todo ello pasa por un reforzamiento de una cultura de paz que tenga en cuenta la situación de desventaja de las personas y grupos en condición de vulnerabilidad, con enfoque de género.

Desde una visión más amplia del tratamiento a las víctimas, el curso XXIX abordó esquemas para la erradicación de prácticas revictimizadoras, con base en un proceso tendiente a la modificación de las pautas culturales discriminadoras que persisten en las distintas instancias por las que transita la justicia. En nuestra experiencia regional, las víctimas del crimen y el infierno en las cárceles afectan casi siempre y en mayoría a las poblaciones más pobres. Y así se dijo en el curso XXIX al enfocar la descomposición social y el trauma inhumano de la violencia que afecta a muchas zonas de las Américas, en que se necesita proteger a la escuela de esta vorágine delictiva.

En la experiencia de capacitación sobre función policial, seguridad y acceso a la justicia que el IIDH ha acumulado en la región, ha estado presente el debate sobre los derechos humanos de las personas acusadas de delito y los derechos de las víctimas, con base en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y de los principios y criterios dictados por la Corte IDH y la CIDH. De allí que en esta XXIX edición, el Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos examinó esa problemática con relación a la función policial, en el marco del debido proceso y de la seguridad humana como lo enfoca el SIDH. En estas circunstancias y a lo largo del curso XXIX, se señaló a la inseguridad de la ciudadanía como la amenaza crónica al bienestar, a la dignidad de las víctimas y al progreso de la democracia para varias regiones de América. Concluimos preguntando ¿cuáles son las raíces de este fenómeno endémico; cuáles son los efectos perniciosos para la gobernabilidad y los efectos traumáticos para el desarrollo humano; y cuáles son los desafíos al mediano plazo? Los niños y niñas tienen

que ser educados en sus derechos humanos y deben de practicar soluciones de prevención y convivencia ante la realidad violenta que les toca enfrentar hoy. El desafío que nos convoca al futuro es proteger la escuela de la violencia para lo que IIDH ha construido esquemas curriculares y de seguridad escolar ante el riesgo permanente de los derechos humanos al futuro de nuestra región tal como lo apuntamos al final del curso XXIX en presencia del Sr. Mario Zamora, Ministro de Seguridad y Gobernación de Costa Rica y de nuestra Presidenta, Sra. Sonia Picado Sotela en la clausura oficial.

Esta edición de la Revista 54 IIDH incluye al inicio dos mensajes de inauguración del XXIX Curso Interdisciplinario, a cargo del Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Sr. José Daniel Alemán Gurdían, del Sr. Pedro Nikken, y el mío como Director Ejecutivo del IIDH. A ellos sigue un artículo de introducción a la temática, preparado por quien suscribe como primera lección del Curso; la conferencia magistral ofrecida por el juez español Baltasar Garzón, y una sección que contiene algunas de las ponencias centrales que formaron parte del bagaje académico del Curso. Se incluye el texto de las ponencias de los expertos y expertas que siguen: Ana Elena Chacón (Costa Rica), Mayra Falck (Honduras), Juan Faroppa (Uruguay), Pedro Nikken (Venezuela), Mark Ungar (Estados Unidos), Marcos Vásquez (Chile), César Barros Leal (Brasil) y José Thompson Jiménez (Costa Rica).

Es nuestro más sincero deseo que esta contribución del IIDH represente un aporte significativo para fortalecer la visión regional y el enfoque de derechos ante todas las formas del delito y modalidades de violencia en las sociedades democráticas, coadyuvando, a la vez, en la promoción de un enfoque operativo de seguridad humana ante la violencia, en consideración de la estabilidad democrática y los derechos humanos de las víctimas.

*Roberto Cuéllar M.*  
*Director Ejecutivo, IIDH*

## **Ponencias seleccionadas**

# Desarrollo de políticas públicas para reducir las causas estructurales de la violencia y la conflictividad social\*

*Mayra Falck\*\* y Marco Falck\*\*\**

## Una nota inicial

Este es un documento preparado para reflexionar sobre el problema de la justicia y la seguridad, enfatizando aspectos estructurales que generan la violencia y la conflictividad social. Pero además aborda, sobre la base de estudios e información, la percepción que tiene la ciudadanía de Latinoamérica sobre la seguridad. El objetivo del abordaje es proponer un enfoque de políticas que ayude a solventar estos problemas desde una perspectiva democrática, de derechos humanos y considerando clave la dimensión de la pobreza.

Se resumen los elementos que permiten analizar cómo se crea la sinergia del análisis entre las políticas públicas, la violencia y la conflictividad social. Parte de la premisa fundamental de que tanto

---

\* El presente documento fue elaborado para ser presentado en el componente de “Desarrollo de políticas públicas para reducir causas estructurales de la violencia y conflictividad social” del XXIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Es una reflexión basada en trabajos, presentaciones y publicaciones anteriores de Mayra Falck, y ha sido posible gracias al apoyo de Marco Tulio Flores Falck.

\*\* Mayra Falck es economista hondureña, con una especialización en Políticas de Desarrollo Agrícola y Rural de la Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro y la Universidad de Nápoles. Posee más de treinta años de experiencia en universidades, sector público y cooperación internacional, destacando sus trabajos en docencia, investigación, consultoría y proyectos regionales. Ha sido reconocida por la Fundación Carolina como una de las dieciocho líderes de Iberoamérica y fue acreedora al Premio Interamericano a la Mujer por sus contribuciones al desarrollo rural en el año 2007.

\*\*\* Marco Tulio Flores Falck es un mercadotecnicista hondureño con especialización en Dirección de Empresas graduado de la Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC), con experiencia en docencia e investigación y dedicado actualmente al estudio de estrategias no tradicionales para reforzar la imagen de las organizaciones. En sus trabajos destacan la participación en investigaciones con componentes cualitativos y como profesor asistente en el Programa de Gobernanza y Liderazgo Político (IDE-Ecuador 2010) y de Clase de Economía en la Escuela Agrícola Panamericana “El Zamorano” (2011).

el desempeño económico como las altas desigualdades en América Latina, han contribuido a profundizar las condiciones de violencia y conflictividad social.

El documento se ha estructurado en seis partes principales. La primera aborda de manera resumida el panorama económico de América Latina, tomando como base la información de instituciones de referencia en el tema y recopilando los datos de sus últimas publicaciones<sup>1</sup>.

En la segunda parte se analizan los temas de las políticas públicas, y en ese marco se enfatizan los dilemas que enfrentan los decisores y formuladores de política pública en torno a las variables clave que han sido incluidas en los marcos de políticas, por los diversos modelos de desarrollo, a lo largo de la historia de América Latina.

En un tercer momento, y derivado de los análisis de las partes uno y dos, se analiza el tema de la pobreza desde la perspectiva de una definición multicausal que permitirá generar un análisis mucho más profundo de la vulnerabilidad, el limitado acceso y las diversas condiciones que potencian la pobreza en América Latina.

En la cuarta parte se relacionan la violencia y la conflictividad social. Finalmente, se propone una estructura de diseño de políticas que puede contribuir a la reducción de la violencia y la conflictividad.

El documento concluye que la mezcla entre la realidad económica, la volatilidad en la confianza en el funcionamiento de las instituciones y la desigualdad, generan un marco de conflictividad y violencia que trasciende el tema de la política meramente social, económica, cultural o de justicia. Resolver este problema pasa por considerar la inseguridad y la violencia como un reto para que su reducción sea asumida como “un compromiso de Estado”.

---

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Chile, 2011, y *Panorama Social de América Latina*. Chile, 2010. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Perspectivas económicas*. México, 2010 y 2011.

## Viviendo una realidad en crisis

La realidad actual en el mundo sólo tiene una cuestión segura, la incertidumbre. Sólo la semana pasada se dieron eventos como el cambio de calificación por parte de Estándar & Poor's de la deuda de Estado Unidos de AAA a AA+, se observó la caída más grande de la bolsa desde la crisis del 2008, y los expertos, como el exsecretario de trabajo de EUA, Robert Reich, afirman que existe la posibilidad de una doble caída. Este escenario plantea que América Latina no puede negar la relación directa entre la economía norteamericana y sus efectos a nivel de la economía real, ya sea a través de las remesas, las inversiones directas o el comercio internacional.

Los datos de la CEPAL<sup>2</sup> proyectan un crecimiento general en América Latina de 4,7%. Sin embargo se detectan países que crecerán arriba del 5%, un total de 12 países creciendo arriba del 5% y 3 países abajo del 3%; los demás tendrán un crecimiento medio. Esto demuestra que América Latina no tiene un crecimiento estándar y que, por ende, las economías tienden a diferenciarse. Para ello es importante resaltar que, dada esa situación, es inviable analizarlas como un espacio homogéneo.

El tema más serio en América Latina es el deterioro muy rápido de la cuenta corriente a partir del año 2008, inclusive tendiendo a ser negativo. Eso evidencia que la evolución de los componentes de la cuenta corriente incidirá en el desarrollo regional.

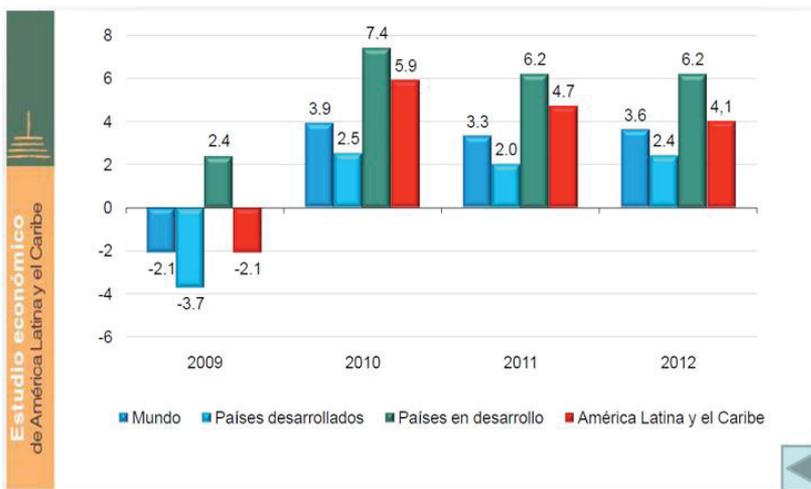
En algunos países esta situación ha hecho que el tipo de cambio real se revalúe y se aprecie significativamente. Sin embargo, este elemento de apreciación tiende a profundizar las disparidades entre países y limitar el tema de lograr la integración comercial.

Por otro lado, la tasa de crecimiento de la economía internacional comienza a presentar signos diferenciados entre países desarrollados, países en desarrollo y el promedio de América Latina. Se nota que, a partir del 2010 y con las previsiones hasta el 2012, el crecimiento en América Latina en términos generales será razonable. Se espera para

---

<sup>2</sup> CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe...*

**Gráfico 1. Tasa de crecimiento de la economía internacional (en porcentajes)**



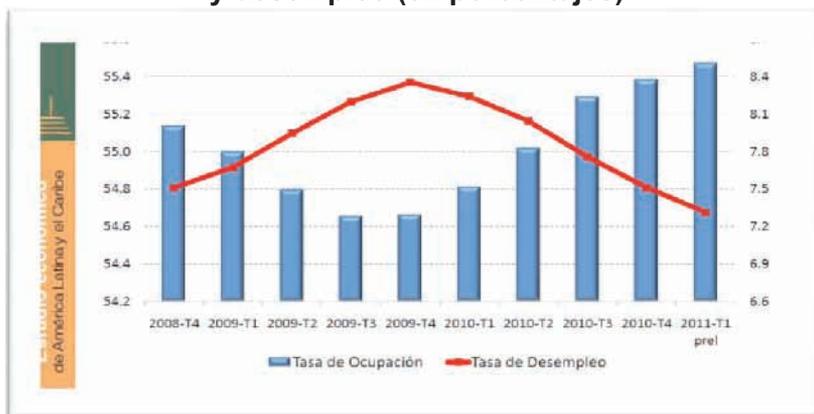
Tomado de: CEPAL, *Panorama Social de América Latina...*

2011 4,7% y para 2012 4,1%. Sin embargo en ambos casos se determina que existe una tendencia a la baja porque el crecimiento en el año 2010 era de 5,9%. De manera paralela, pese al desempeño económico, la agenda por la inclusión y reducción de brechas sigue postergada.

La realidad que los indicadores en el mercado de trabajo indican que esta reduciéndose la tasa de desempleo y aumentando la tasa de ocupación, sin embargo los datos no permiten evidenciar las diferencias entre países. Paralelamente, los análisis empíricos reflejan que algunos segmentos poblacionales siguen sin tener acceso a la economía real, con ello la agenda del empleo se vuelve una prioridad de la política pública, especialmente en los países donde los índices de pobreza son mayores.

Un elemento que es fundamental en América Latina es que existen marcos diferenciados con los socios comerciales, sobre todo porque las exportaciones hacia Estados Unidos son significativamente mayores a las del resto de países socios principales, como China, otros países de Asia y la Unión Europea. A su vez, los precios de los productos básicos están tendiendo a la alza y eso hace que, por un lado, aumenten las exportaciones pero, por otro, el costo de los bienes se incremente sustancialmente.

**Gráfico 2. Evolución de la tasa de ocupación y desempleo (en porcentajes)**



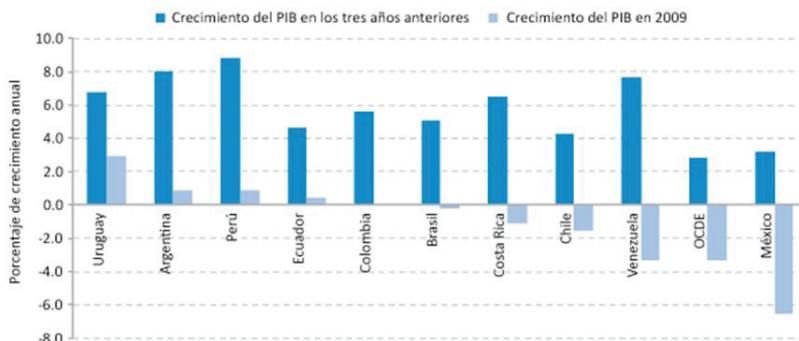
Tomado de: CEPAL, *Panorama Social de América Latina...*

La resistencia fiscal en la región es variable pero en general existen condiciones mejores, lo que explica que la región está más apta para el desarrollo y que las expectativas de crecimiento para el 2012 sean de hasta 8%. Pero, por otra parte, los países de más bajo crecimiento (encontrados en el rango de 0% a 3%) ascenderían a cuatro, en tanto los países entre 3,5 y 4,5 alcanzarían a 17. Lo anterior permite hacer una diferenciación en tres segmentos: 1) el segmento de crecimiento mayor de Panamá, Perú y Haití, por las transferencias que está recibiendo; 2) el segmento de tasas medias, y 3) el segmento de tasas bajas, donde se encuentran El Salvador y el Caribe.

### Políticas públicas

Con un panorama económico de crecimiento diferenciado es necesario analizar la implementación de políticas en la región y evaluar qué impacto han tenido en las economías de Latinoamérica. Es claro lo que dijo la OCDE en 2009, “la economía de América Latina se contrajo debido a la crisis de Estados Unidos y también por la contracción del comercio, generando una serie de políticas contracíclicas. El comercio y las finanzas propagaron la marea recesionista por todo el mundo, lo que llevó a un recorte del producto interior bruto (PIB) mundial del 2,5% en 2009, su mayor hundimiento desde la Gran Depresión”. Lo anterior demuestra que el impacto de la crisis financiera de los EUA se generalizó por el mundo, afectando las balanzas de nuestra

**Gráfico 3. Crecimiento del PIB antes y después de la crisis**



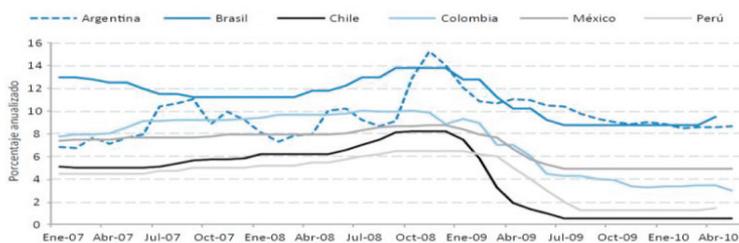
Tomado de: OCDE, *Perspectivas económicas...* 2011.

región sobre todo en lo que se refiere al precio de los *commodities* – que representan una porción considerable de las exportaciones de la región–, la reducción del volumen de remesas, etc. En ese sentido, el comercio y el ahorro mundial tuvieron caídas significativas entre el 2008 y en el 2010, que hacen prever que las condiciones mundiales no van a ser favorables para el crecimiento.

El Gráfico 3, elaborado por la OCDE con datos propios y de la CEPAL, muestra el impacto de la crisis financiera de EUA en los países de la OCDE y la región. Queda evidenciado que los países con mayor relación económica con Estados Unidos de América fueron los que sufrieron más el impacto de la recesión. El ejemplo más evidente es México, que contrajo su PIB en más de 6 puntos porcentuales, a diferencia de Uruguay, que únicamente redujo su crecimiento en 3% y sus relaciones con el país del norte son mucho menores.

Por otro lado, la política fiscal ha sido normalmente procíclica, es decir, cuando estamos en un buen nivel de desarrollo, la política tiende a expandir el gasto y cuando estamos en decrecimiento, tiende a contraerlo, contrario a lo que recomiendan los manuales de gestión de la macroeconomía. Que las políticas sean contracíclicas hace que se genere en la crisis un conjunto de elementos llamados por la OCDE **estabilizadores automáticos**. Sin embargo, aclara que el efecto de esas políticas depende sobre todo de las medidas discrecionales que tome cada economía.

### Gráfico 4. Tipos de cambio en una selección de países (2007-2010)



Notas: Argentina – tasa interbancaria; Brasil – tipo Selic; Chile – tasa de política monetaria; Colombia – tasa interbancaria; México – tasa de interés interbancaria de equilibrio a 28 días; Perú – tasa de referencia de política monetaria.

Tomado de: OCDE, *Perspectivas económicas...* 2011.

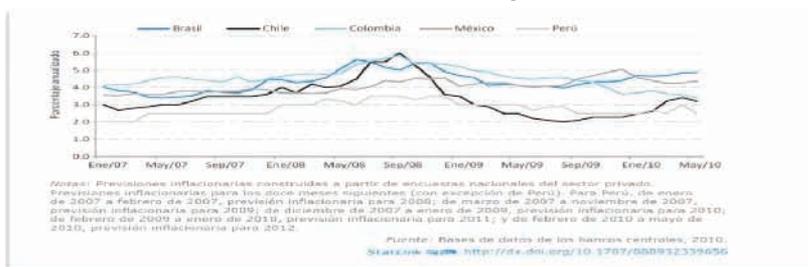
Por primera vez, América Latina en general tenía solidez en sus políticas macroeconómicas y, por ende, recibió esta crisis con mayores niveles de estabilidad macroeconómica, pudiendo implementar medidas anticíclicas. Sin embargo, es clave decir que en los países de la región la desigualdad y la pobreza no siempre mejoran después de la crisis; el último informe de la OCDE establece que la clase media, que podría haber tenido un papel fundamental en el desarrollo de la economía, se vio literalmente atrapada por su entrada.

A partir de los años 90, los países tomaron riendas sobre la inflación y la mayor parte de las políticas monetarias de América Latina estaban claras sobre su control. Por esta razón, a partir del 2008 –con la crisis–, se crea una presión sobre el alza de los tipos de cambio, lo que podría tener un efecto dominó sobre los bienes salarios y, por lo tanto, sobre el salario mínimo y los costos productivos, lo cual tendería a bajar la competitividad de la región. Los balances externos se verían afectados y se generaría una tendencia contraria a la política monetaria. Así, anclar las previsiones inflacionarias con la política monetaria hace que se tenga mayor cautela en los procesos de devaluación.

Además, la política monetaria de definición de los tipos de interés muestra, por lo menos en algunos países estudiados por OCDE, una tendencia a la baja; esto se debe fundamentalmente a la necesidad de potenciar la dinámica productiva.

Por el otro lado, las previsiones inflacionarias en una selección de países de América Latina estiman una oscilación entre 5 y 2%,

**Gráfico 5. Previsiones inflacionarias en una selección de países**



Tomado de: OCDE, *Perspectivas económicas...* 2011.

lo cual demuestra un margen manejable en consideración de que es sumamente difícil hacer previsiones cuando el entorno mundial muestra tanta volatilidad. En este caso particular, las economías dolarizadas tenderán a tener problemas inflacionarios si la economía norteamericana no muestra signos de mejora.

Es evidente que la crisis impactó los sistemas financieros latinoamericanos. Sin embargo, han resistido, sobre todo por la mejora en los sistemas de regulación y supervisión, especialmente por el hecho de estar suscritos en marcos regulatorios internacionales que tienden a ser prudentiales. La relación entre solvencia y profundidad financiera va mejorando en el caso de Chile, pero se muestra limitada en Argentina, México, República Dominicana y Perú, lo cual permite afirmar que, pese a que los bancos son solventes, la profundización de los servicios de la banca a nivel de la sociedad continúa alcanzando un porcentaje muy bajo.

En resumen, la situación en que se halla América Latina tras la crisis evidencia que se han desarrollado importantes políticas contracíclicas que hacen que el crecimiento regional se mantenga. En palabras de la CEPAL: “Por consiguiente es natural pasar a considerar el estado actual de los balances en América Latina”. Para ello es esencial considerar que los datos presentan un importante auge económico previo al 2009, que determinó que la región estuviera mejor preparada que en los años ochenta.

La conclusión de la CEPAL y de la OCDE en el sentido de que la crisis mundial afectó seriamente las economías latinoamericanas

hace prever que en los mercados internacionales también se vean estos efectos. Sin embargo, es innegable que las reacciones fuertes se han mantenido, y que en el corto plazo los riesgos de tipo de interés y cambiario siguen constituyendo obstáculos para el desarrollo financiero.

Ante esa nueva situación es básico entender que los actores de la política pública enfrentan una serie de disyuntivas, que se pueden resumir así:

1. De las **políticas de reactivación económica**, que se debaten entre competir en el mercado mundial o en el mercado interno, y en el sentido de si deben tender a generar rentabilidad productiva o impacto social y reducción de la pobreza.
2. De las **estrategias de financiamiento al desarrollo**, donde el decisor de políticas enfrenta el dilema de financiar la cadena de valor o financiar las redes productivas en particular. Paralelamente, debe considerar el riesgo como una variable clave o la rentabilidad como un eje de inversión.
3. Del **desarrollo tecnológico**, que busca entender si se moderniza o se utilizan tecnologías apropiadas, si se busca alto retorno económico o sostenibilidad ambiental.
4. Entre el uso mano de obra y recursos naturales disponibles o si se genera una inversión en calificar la mano de obra priorizando **equidad y distribución versus equilibrio macro**.
5. En cuanto a **governabilidad**, donde es clave entender que para el decisor la satisfacción de los grupos de presión se contrapone a la búsqueda del bien común.
6. De las **políticas referidas a la categoría de género**, que pueden priorizar la igualdad de oportunidades, o evaluar los aportes a la economía y tener datos concretos por experiencias puntuales.
7. De la **política de ayuda oficial al desarrollo**, definiendo la cooperación reembolsable o no reembolsable, utilizando el enfoque programático o experiencias piloto.

La conclusión general es que las políticas deberían tender a generar un mayor efecto distributivo.

## Pobreza

Grynspan<sup>3</sup> analiza la pobreza desde tres dimensiones: privación, impotencia y vulnerabilidad, que, a su vez, redundan en la insatisfacción de las necesidades básicas, el no acceso al poder político y la inseguridad, respectivamente. Con ello, plantea estrategias que garanticen el acceso (consumo), la voz (auténtica participación) y la protección (mecanismos reales). En esa perspectiva, define como bases para una estrategia incluyente, un motor de crecimiento de alta calidad, una institucionalidad democrática estable y eficaz, y un proyecto nacional con un consenso amplio y una política social incluyente.

Sin embargo, la pobreza y la indigencia en América Latina siguen estando muy por encima de lo que podría considerarse aceptable. Además, se entiende que parte del problema es que la pobreza genera quiebres sociales que afectan los niveles de violencia y la seguridad ciudadana.

Es aceptable que la solidez de las políticas macroeconómicas para recibir la crisis ha sido beneficiosa, pero de no resolverse el problema de la seguridad y la justicia debemos atacar la desigualdad y la pobreza, pues la justicia no es factible si no existe equidad para todos los integrantes de la sociedad. Como se observa en el Gráfico 6, la evolución de la pobreza se ha controlado desde 2007, evitando los efectos de la crisis. Sin embargo, mantiene un nivel de 32,1%<sup>4</sup>.

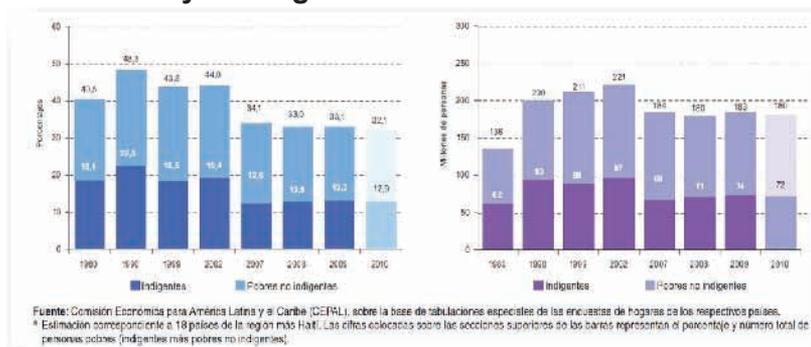
Otro de los elementos centrales que perpetúan la desigualdad, y afectan la situación de seguridad y justicia, es la diferencia en la educación en los diferentes percentiles. En la región normalmente el nivel educativo de las y los padres no es superado por las y los hijos, cumpliéndose el dicho de que “pobre da pobre”, lo que reproduce el círculo intergeneracional de la pobreza.

---

<sup>3</sup> Citando a Trejos, 2001. Grynspan, Rebeca, *Introducción a las políticas de superación de la pobreza*. Centro para el Desarrollo Agropecuario y Forestal (CEDAF), INGRAFICA, Santo Domingo, República Dominicana, 2008.

<sup>4</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina...*

## Gráfico 6. Evolución de la pobreza y la indigencia en América Latina



Tomado de: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe...*

## Hablemos de violencia y conflictividad

Resumiendo, lo hasta aquí discutido sobre la relación entre la crisis, el desempeño económico y la agudización de la pobreza evidencia que la región es una de las más desiguales del mundo. En ese sentido, se hace necesario repensar el marco de la democracia de la manera siguiente:

La democracia no es sólo un principio de legitimación de los gobiernos mediante elecciones, sino también un principio de organización de la sociedad mediante la vigencia de un sistema legal que se base en el reconocimiento de la igualdad de todos los individuos, y un poder político e instituciones que procuran garantizar las condiciones de esa igualdad o, en otros términos, del goce universal de los derechos que ese sistema legal consagra<sup>5</sup>.

Los datos que ha presentado Latinobarómetro en el último año indican que en nuestra región, la confianza en las instituciones y la justicia es muy baja. Además, es evidente que seis de cada diez personas sienten que la inseguridad es un factor que baja su calidad de vida. Según una reflexión del PNUD:

[E]l nivel de confianza en el sistema judicial en América Latina y el Caribe es problemático. En la mayoría de los países de la región,

<sup>5</sup> O'Donnell, Guillermo, y Rodolfo Mariani, *Democracia/Estado/Ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, coordinado por Rodolfo Mariani. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), FIMART S.A.C., Lima, Perú, 2008, pág.190.

la mayoría de la ciudadanía desconfía del sistema judicial. No es sorprendente que las únicas excepciones sean Canadá, EUA y Costa Rica. La falta de confianza guarda relación con el problema más grande, es decir, que [...las y los] ciudadanos/as que no confían en su sistema judicial, tampoco creen que la democracia está funcionando bien y que su país sea muy democrático<sup>6</sup>.

Ante la marcada inseguridad, falta de confianza y gestión institucional insuficiente, esta presentación cierra con una propuesta de política pública centrada en la construcción de medios de vida sostenibles, que garanticen que las personas cuenten con los medios para tener condiciones de vida que les garantice calidad y sostenibilidad.

### **Propuesta de políticas públicas**

No existe ninguna duda de que, pese a que la región estaba mejor preparada macroeconómicamente para soportar la crisis, la mala distribución propició que unos segmentos fueran más afectados que otros. Por otro lado, la población cuenta con algunos capitales (humano, social, financiero, físico, ambiental e hídrico) que le permiten reaccionar de diferente manera ante las políticas e instituciones. En materia de seguridad, por ejemplo, los segmentos con mayor condición económica se blindan con mecanismos privados. Sin embargo, esa reacción acentúa la violencia debido a que no se integra una política de solución sino de reacción. Ante esa realidad, la única manera de modificar el ambiente de vulnerabilidad es generando lo que se denomina **incentivos apropiados**, mismos que, en nuestro criterio técnico, deben tener tres características: dimensión territorial, regulación de comportamiento y agenda de responsabilidades compartidas.

Sin embargo, también es indispensable discutir qué parte del problema es interno. La parte externa del problema tiene que ver con el riesgo-país, la posibilidad de crear condiciones para las actividades ilícitas y el crecimiento de indicadores de atracción de capital, que puede ser un campo fértil para el lavado de activos.

---

<sup>6</sup> O'Donnell, Guillermo, y Rodolfo Mariani, *Democracia/Estado/Ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina...* pág. 197.

## Conclusiones

1. La realidad económica de la región revela que, pese a que se ha blindado de la crisis, la confianza en las instituciones y la justicia decaen.
2. Pese a los avances económicos, la región sigue siendo desigual, ello induce a “exportar pobres”.
3. No hay otra salida que la de crear mecanismos que tiendan a regular el comportamiento de las instituciones y que promuevan el compromiso de Estado mediante las políticas.

Finalmente, el problema central de la conflictividad es la desigualdad, que crea una sociedad con marcada pobreza. Por ello, para finalizar quisiera citar a Roberto Sosa.

*Los pobres son muchos y por eso  
es imposible olvidarlos.*

*Seguramente ven en los amaneceres  
múltiples edificios donde ellos  
quisieran habitar con sus hijos.*

*Pueden llevar en hombros  
el féretro de una estrella.*

*Pueden destruir el aire  
como aves furiosas, nublar el sol.*

*Pero desconociendo sus tesoros  
entran y salen por espejos de sangre;  
caminan y mueren despacio.*

*Los pobres son muchos  
y por eso es imposible olvidarlos.*

## Otras referencias

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Informe 2008: ¿Los de afuera?: patrones cambiantes de exclusión en América Latina y El Caribe*. Washington, D.C., 2007.

- 
- Rojas A., Francisco, “Violencia en América Latina: debilidad estatal, inequidad y crimen organizado”, en: *Pensamiento Iberoamericano* No. 2, 2008.
- Sen, A. y B. Kliksberg, *Primero la gente: una mirada de la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Deusto, España, 2007.
- WBCSC, *Oportunidades de negocios para reducir la pobreza: una guía de campo (jornadas de aprendizaje de empresas líderes en el camino hacia negocios para condiciones de vida sostenibles)*. Atar Roto Presse S.A., Suiza, 2004.