CAPÍTULO 9

Educación y empleo juvenil para una sociedad más segura y cohesionada

El estilo y las actitudes jóvenes se cuentan entre los más eficaces generadores de riqueza de nuestra economía..., pero a los jóvenes de la vida real se los usa en todo el mundo para crear una fuerza de trabajo descartable

Naomi Klein

Este capítulo fue escrito por Carlos Acevedo

Introducción

La incapacidad de la economía de satisfacer la demanda de empleos decentes a la población se ha constituido desde hace varios años en uno de los principales factores de fragmentación social en El Salvador. Esta carencia empuja a la población a obtener sus medios de vida a través de la informalidad, el subempleo o la migración[1]. La falta de empleo decente no solo tiene repercusiones sobre el bienestar material de las personas, sino que también deteriora el clima de convivencia ciudadana y genera un caldo de cultivo propicio para la inseguridad y la violencia, erosionando la base social de la gobernabilidad.

Esta problemática se ve exacerbada en un país con instituciones débiles para dirimir la conflictividad social y hacer prevalecer el imperio del derecho. No es posible construir una ciudadanía efectiva sobre la base de una población que carece de acceso a los medios fundamentales de vida. Tampoco es posible consolidar un régimen de gobernabilidad democrática en un país donde una de cada dos personas económicamente activas se encuentra desempleada o subempleada, como se muestra en el capítulo 2 de este Informe.

El acceso a un empleo decente es el mecanismo principal por el cual se realiza el sentido de pertenencia a una sociedad. Es, por tanto, un factor fundamental de cohesión social, entendida esta como la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización (CEPAL, 2007a).

En este espíritu, en su reunión especial celebrada en Lisboa en marzo de 2000, el Consejo de Europa estableció "el acceso de todas las personas al empleo" como uno de los cuatro objetivos básicos de la agenda de cohesión social que la Unión Europea se plantea alcanzar para 2010[2]. Además del acceso al empleo, los acuerdos principales de esta agenda abarcan un conjunto amplio de políticas e indicadores que apuntan a reducir las brechas de ingresos y garantizar un mayor acceso a la educación y los servicios de salud. Posteriormente, el acceso al empleo fue incluido como una de las cuatro áreas temáticas centrales de los indicadores de cohesión social de la Unión Europea, conocidos como "indicadores de Laeken", que el Consejo de Europa adoptó en Bruselas en diciembre de 2001[3].

Desde esa óptica, la cohesión social se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad. Los mecanismos incluyen el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia, y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos (CEPAL, 2007a).

Además de su evidente valor ético, el logro de la cohesión social entraña un importante valor práctico, tanto en un sentido económico como político y social. Por una parte, las sociedades que ostentan mayores niveles de cohesión social brindan un mejor marco institucional para el crecimiento económico y operan como factor de atracción de inversiones por ofrecer un ambiente de confianza y reglas claras (Ocampo, 2004). Por otra parte, en la medida en que la cohesión social vincula los mecanismos de integración y bienestar con la plena pertenencia social de los individuos, se constituye en una herramienta poderosa para atenuar las brechas sociales y contener la corrosión de la legitimidad y gobernabilidad del Estado.

Esta noción de cohesión social ofrece un marco de análisis para examinar cómo el deterioro del clima de convivencia ciudadana en El Salvador, debido al auge de la violencia en un contexto de debilitamiento de las instituciones, se vincula con la incapacidad del sistema económico para garantizar la inclusión de los grupos socialmente más vulnerables en la dinámica del trabajo productivo y del crecimiento. Desde esta perspectiva, el carácter epidémico de la violencia es el síntoma más fehaciente de los serios problemas de cohesión social que el país enfrenta. Estos tienen su origen

La falta de empleo decente no solo tiene repercusiones sobre el bienestar material de las personas, sino que también deteriora el clima de convivencia ciudadana y genera un caldo de cultivo para la inseguridad y la violencia, erosionando la base social de la gobernabilidad

estructural en un sistema socioeconómico históricamente incapaz de asegurar el bienestar colectivo y generar equidad, y que tiende a engendrar "trampas de pobreza" que dificultan el aprovechamiento de las oportunidades de progreso social por parte de amplios sectores de la población.

Tal situación reviste especial gravedad en el caso de la población joven, que registra mayores niveles de subutilización laboral (desempleo-subempleo) y mayor involucramiento en actividades violentas, lo cual refuerza la dinámica de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Las familias cuyos hijos no pueden terminar la escuela primaria o la secundaria, que carecen de saneamiento, cobertura de salud y otros servicios básicos, difícilmente podrán romper las barreras de la marginalidad y la exclusión. Los jóvenes de tales hogares, de manera previsible, enfrentarán mayores dificultades para insertarse en la economía formal y constituirán familias casi condenadas a repetir el mismo destino de sus padres. Ante la falta de oportunidades para insertarse en el mercado de trabajo, dichos jóvenes también estarán en mayor riesgo de involucrarse en actividades violentas o de ser víctimas de las mismas.

La población joven registra mayores niveles de subutilización laboral (desempleo-subempleo) en el país, así como mayor involucramiento en actividades violentas, lo cual refuerza la dinámica de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad

En gran medida, la migración ha funcionado en El Salvador como una válvula de escape para reducir las enormes tensiones generadas por la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Los mayores ingresos que generan los migrantes salvadoreños en el exterior no solo aumentan sus niveles personales de bienestar sino que también elevan, mediante el envío de remesas, los ingresos monetarios de sus familiares que permanecen en el país, permitiéndoles a estos salir de la pobreza o mejorar sus condiciones de vida. Las migraciones reducen además la presión de la demanda de servicios sociales básicos (educación, salud, etc.) y de la demanda de empleos (contribuyendo a reducir las tasas de desempleo y de subempleo). Por otra parte, sin embargo, las migraciones también privan al país de buena parte de su fuerza de trabajo más calificada[4] y retroalimentan la situación de inseguridad y violencia a través de la externalidad negativa de las deportaciones y la transnacionalización del fenómeno de las maras.

Sobre ese trasfondo, el objetivo de este capítulo es mostrar elementos para el análisis de la relación, siempre compleja, entre el empleo, la seguridad y la gobernabilidad, en el contexto particular de transición hacia la democracia que El Salvador ha emprendido desde la firma de los Acuerdos de Paz en septiembre de 1992. El enfoque adoptado se basa en la idea amplia de cohesión social que sirve de eje a la agenda social europea, tal como se ha mencionado más arriba, que ha sido retomada por CEPAL (2007a) para evaluar las dinámicas de inclusión/exclusión social que se han desarrollado en América Latina en las últimas dos décadas. El capítulo arranca con un breve diagnóstico de la situación de inseguridad y violencia que azota a El Salvador desde comienzos de los noventa, para luego examinar algunos de sus principales factores explicativos. En las secciones finales se plantean algunos elementos para atacar el problema en sus raíces estructurales, destacando la relevancia que tienen dentro de ellos la educación y el empleo juvenil.

El flagelo de la inseguridad y la violencia

La violencia, la delincuencia y la inseguridad son algunas de las mayores preocupaciones de la sociedad salvadoreña. Con tasas de homicidios superiores a 65 por cada cien mil habitantes y altos índices de otras expresiones de violencia tales como lesiones, robos, hurtos, extorsiones, violencia de género e intrafamiliar, El Salvador se coloca a la cabeza de los países más violentos de América Latina y del mundo. Lo más sintomático y preocupante es que los rostros de la violencia son predominantemente jóvenes. El auge de la violencia y la elevada percepción de inseguridad afectan la vida cotidiana y la calidad de vida de las personas e inciden de forma negativa en el desarrollo humano y la consolidación de la gobernabilidad democrática del país.

Una reciente encuesta del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) señala que "la situación de crimen e inseguridad sigue siendo motivo de enorme preocupación ciudadana, aunque

no predomina decisivamente como sucedió a finales de 2006" (UCA/IUDOP, 2007). Consultados sobre la situación delincuencial en el país a finales de 2007, más de la mitad de las personas encuestadas (52.4%) aseguraron que la violencia aumentó respecto al año anterior, mientras que el 24.7% señalaron que siguió igual y el 22.9% que disminuyó. Por otra parte, el 19.4% de la ciudadanía declaró haber sido víctima de un hecho delincuencial en forma directa, con lo cual se mantiene la tendencia al alza en los porcentajes de victimización registrados por el IUDOP en años recientes.

De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), un índice "normal" de criminalidad se halla entre 0 y 5 homicidios por cada 100 mil habitantes por año. Este nivel de criminalidad puede ser tratado con mecanismos convencionales. Cuando el índice de homicidios excede los 10, una sociedad se enfrenta a un cuadro de criminalidad "epidémica", la cual ya no puede ser tratada por las vías convencionales. Esta es la situación de El Salvador, y de la mayoría de países de América Latina (véase cuadro 9.1).

Según información de la base de datos conjunta del Instituto de Medicina Legal, la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil (PNC), en 2005 se registraron 3,812 homicidios en el país, lo cual implicaría una tasa de 65.7 homicidios por cada 100 mil habitantes. En 2006, el número de homicidios registrados se elevó a 3,928, arrojando una tasa de casi 68 homicidios por cada 100 mil habitantes,[5] esto es, 6.8 veces la tasa considerada "epidémica" por la OPS. La tasa de El Salvador es más del doble de la de América Latina, más de 10 veces mayor que la de Estados Unidos (6.4) y más de 45 veces la de Canadá (1.5).

La criminalidad, la violencia y la inseguridad ciudadana imponen una enorme carga sobre los países, tanto en términos humanos como económicos. En primer lugar se hallan las vidas perdidas, en particular de personas jóvenes. En el 80.4% de los homicidios cometidos en El Salvador en 2006, las víctimas tenían edades entre 20 y 39 años. En segundo lugar, la violencia y la criminalidad implican costos onerosos en gastos de salud, costos legales, ausentismo del trabajo y productividad perdida. Todo ello incide en las posibilidades de desarrollo de una sociedad al afectar la capacidad de acumulación de capital humano y social. La carga económica asociada con la violencia incluye los costos a los individuos, las familias, las empresas o instituciones, por los hechos de violencia que han sufrido directa o indirectamente, así como los impactos más amplios sobre la sociedad como un todo, y que se expresan en los fondos presupuestarios que el Estado debe destinar para implementar políticas de prevención y combate a la violencia, y para tratar sus consecuencias.

Un estudio realizado por el PNUD (2005a) estimó que los costos económicos de la violencia en El Salvador en 2003 alcanzaron

Cuadro 9.1: Tasas de homicidios en América Latina, 2006
(Número de homicidios por 100 mil habitantes)

País/región	Tasa
Latinoamérica (2003-2006)	24.8
México (2003) a/	28.7
Centroamérica (2006)	36.6
Belice (2006) b/	33.0
Guatemala (2006) b/	45.2
El Salvador (2006) b/	67.8
Honduras (2006) b/	42.9
Nicaragua (2006) b/	12.5
Costa Rica (2006) b/	7.7
Panamá (2006) b/	11.3
República Dominicana (2006) b/	23.6
Sudamérica (2003-3005)	22.6
Países Andinos (2003-2005)	29.4
Colombia (2005) a/	43.0
Ecuador (2005) a/	16.8
Bolivia (2003) a/	18.1
Perú (2003) a/	5.1
Venezuela (2005) a/	41.2
Cono Sur (2005)	4.7
Argentina (2005) a/	5.7
Chile (2005) a/	2.0
Uruguay (2005) a/	5.6
Brasil (2005) a/	24.0
Paraguay (2005) a/	16.1

Fuente: a/ *Revista Latinoamericana de Seguridad y Democracia*, 2007; b/ OCAVI, 2007.

un monto total de aproximadamente US$1,717 millones, equivalentes a 11.5% del PIB. Este monto es más del doble del presupuesto combinado para educación y salud, y equivale a casi el triple del monto necesario para garantizar a la población cobertura universal en servicios sociales básicos (educación, salud, nutrición, vivienda, agua y saneamiento, y electricidad), los cuales se estimaron en 4.3% del PIB en el *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2003* (PNUD, 2003). Tan solo las pérdidas por robos y hurtos suman más de 2% del PIB, mientras que el gasto privado en seguridad equivale a 2.7 veces el presupuesto para seguridad pública. La suma de ambos componentes (pérdidas por robos y gasto privado en seguridad) equivale a casi la tercera parte de toda la inversión privada realizada en un año[6]. Según datos de *Enterprise Surveys* para 2006 (The World Bank Group, 2007), los empresarios salvadoreños consideran que la criminalidad y la delincuencia son, por mucho, el principal obstáculo para invertir y hacer negocios en El Salvador (véase gráfico 9.1).

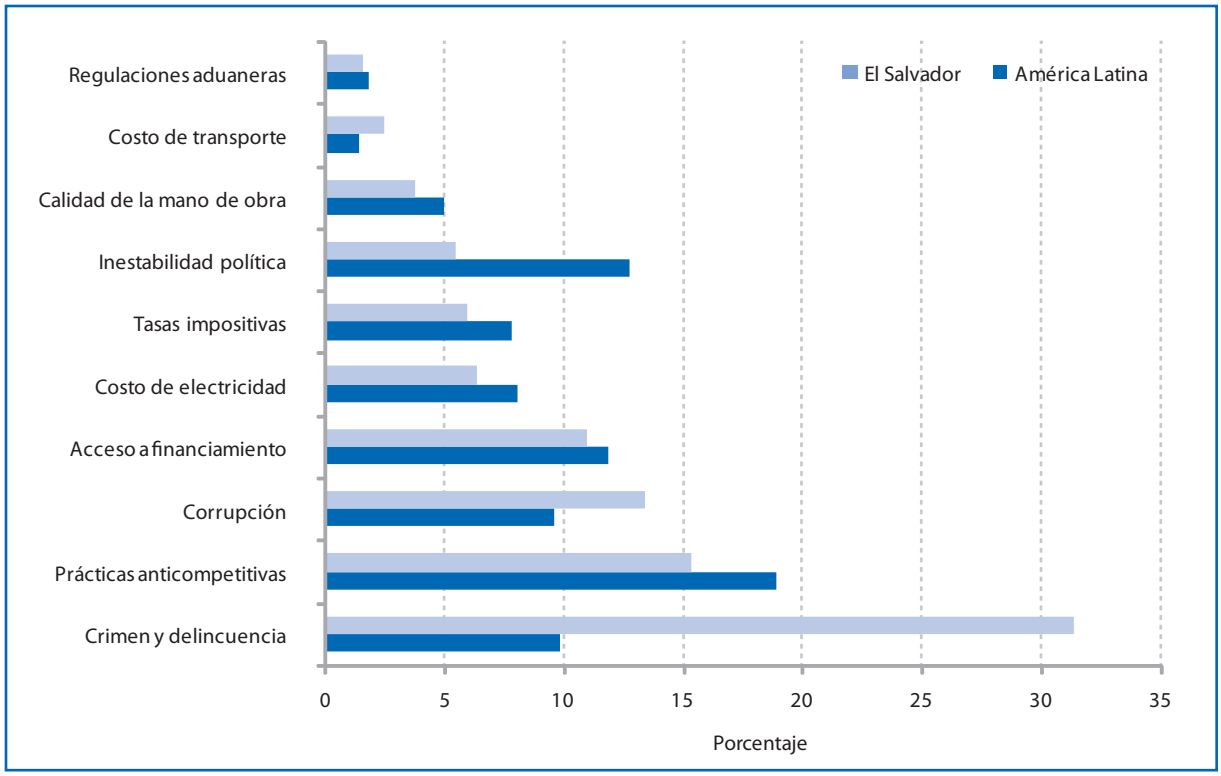
Causas de la violencia

Estudios empíricos que han tratado de identificar los determinantes principales de la criminalidad en el mediano y largo plazo han encontrado correlaciones robustas con tres grandes conjuntos de variables: i) las condiciones sociales básicas y las oportunidades laborales, especialmente la tasa de desocupación juvenil; ii) los niveles de educación y iii) el grado de integración funcional de las familias.

Pobreza, desigualdad, desempleo juvenil y violencia

El crecimiento de la pobreza urbana en la última década se suele asociar con el aumento

Gráfico 9.1: Los diez principales obstáculos para la inversión en El Salvador
(Porcentaje de firmas que identifican el problema como el principal obstáculo)



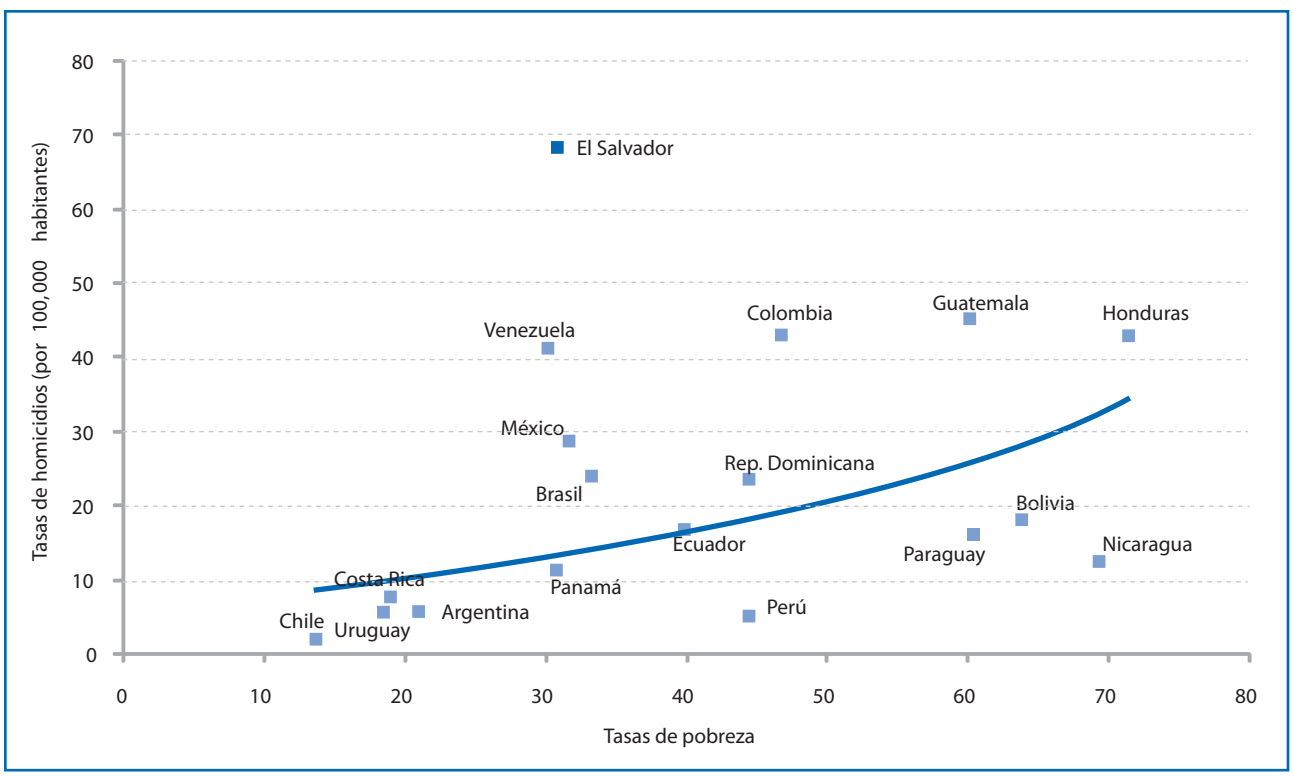
Fuente: The World Bank Group, 2007.

de la violencia, la delincuencia y la inseguridad en las ciudades de América Latina (Arriagada, 2001). La evidencia disponible sugiere que la epidemia de criminalidad y violencia que azota la mayoría de países latinoamericanos, incluido El Salvador, está entrelazada con las condiciones de pobreza que afectan a vastos sectores de la población. Los datos muestran una correlación apreciable entre las tasas de homicidios y las tasas de pobreza en el continente, aunque en el caso salvadoreño la tasa de homicidios se encuentra muy por encima de lo que sería de esperar dada su tasa de pobreza (véase gráfico 9.2).

No obstante, no existe una relación lineal mecánica entre pobreza y violencia. Las naciones y los individuos más pobres no siempre son los más propensos al crimen. En Centroamérica, los países más seguros son el más rico (Costa Rica) y el más pobre (Nicaragua). En El Salvador, las regiones donde se registran las tasas de homicidios más altas no son las más pobres (PNUD, 2005a); por el contrario, departamentos como Chalatenango y Morazán se encuentran a la vez entre los menos violentos y los que registran las tasas más altas de pobreza en el país. Igualmente, diversos estudios para Perú y Colombia indican que las regiones más pobres no son las más violentas; tampoco han encontrado una correlación entre pobreza y homicidios (FEDESARROLLO, 1996; Reyna y Toche, 1999).

En general, las mayores expresiones de violencia no se concentran en las zonas más pobres de América Latina, sino en aquellos contextos donde se combinan perversamente diversas condiciones económicas, políticas y sociales. La evidencia sugiere que, más que la pobreza, las crecientes desigualdades de ingresos y oportunidades, en conjunto con otros factores sociales, culturales y psicológicos, generan mayor violencia. Diversos estudios han encontrado que la distribución de la riqueza en una sociedad es más significativa que la pobreza para predecir los niveles de violencia[7]. Las

Gráfico 9.2: Correlación entre tasas de homicidios y tasas de pobreza en América Latina, 2003-2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de cuadro 1 y CEPAL, 2007b.

Más que la pobreza, las crecientes desigualdades de ingresos y oportunidades, junto con otros factores sociales, culturales y psicológicos, generan mayor violencia. Las agudas disparidades de riqueza proporcionan a los criminales tanto una excusa como una oportunidad para llevar a cabo sus actividades

agudas disparidades de riqueza proporcionan a los criminales tanto una excusa ("combatir la desigualdad") como una oportunidad (riqueza para robar) para llevar a cabo sus actividades (ONU, 2007).

En un reciente ensayo, Amartya Sen (2007) recordaba que, si bien es difícil sustentar la existencia de un vínculo universal e inmediato entre pobreza y violencia, no se puede negar que la pobreza y la desigualdad pueden tener conexiones de largo alcance con la conflictividad social. Sen aludía al caso de Calcuta que, a pesar de ser una de las ciudades más pobres de la India (y del mundo), registraba las tasas más bajas de criminalidad entre todas las ciudades hindúes[8]. Como hipótesis, Sen indicaba que Calcuta se ha beneficiado del hecho de tener una larga historia como ciudad "bien mezclada", en franco contraste con la separación étnica que ha caracterizado a otras ciudades en la India y en otras regiones del mundo. Como contraejemplo, señalaba que, para entender las altas tasas de criminalidad en Sudáfrica, habría que considerar la herencia de confrontación racial del apartheid así como los terribles efectos sobre vecindarios y familias separados por motivos económicos, derivados de las políticas impulsadas bajo dicho régimen. El análisis de Sen es consistente con la idea de que es el "capital social" (Putnam, 1992) lo que marca la diferencia entre una comunidad pobre con bajos índices de violencia y una comunidad de similares características pero con altos niveles de violencia.

En América Latina, la mayoría de países ha registrado en el último par de décadas una considerable agudización de los problemas sociales y de las desigualdades, lo cual ha multiplicado los factores de riesgo respecto de la delincuencia[9]. En un contexto de pobreza persistente y de alta desocupación, la población joven resulta muy vulnerable a la dinámica de la violencia. El desempleo, especialmente entre los jóvenes urbanos que han abandonado la escuela, se ha asociado en diversos estudios con altos niveles de criminalidad (ONU, 2007). De hecho, la proporción de hombres jóvenes en la población general puede ser en sí misma un posible factor de vulnerabilidad ante el crimen. En todo el mundo, la mayor parte del crimen callejero es cometido por hombres entre los 15 y 24 años, a menudo contra sus coetáneos. Mientras más alta es la proporción de este segmento demográfico dentro de la población, más grande es el número de perpetradores y víctimas potenciales en la sociedad, manteniendo constantes las otras variables.

Los jóvenes latinoamericanos, en general, presentan niveles de pobreza y de extrema pobreza mayores que los promedios de la población total y de otros segmentos poblacionales. A lo largo de la década de los noventa y la primera mitad de la década del 2000, el desempleo creció muy fuertemente en la población joven de América Latina (CELADE/FNUAP, 2000; CEPAL, 2004). En la mayoría de países, la tasa de desocupación de los jóvenes de 15 a 24 años ha tendido a triplicar la tasa de desempleo general. A la vez, los jóvenes de menores ingresos (primer quintil) registran tasas de desempleo cuatro a cinco veces más altas que los jóvenes de mayores ingresos (quinto quintil) (OIT, 2007).

En el caso de El Salvador, los datos de la EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006) indican que la tasa de desempleo abierto entre los jóvenes de 15 a 24 años es casi el doble de la tasa nacional de desempleo, mientras que la tasa de subutilización laboral entre los jóvenes de ese rango de edad es 12 puntos porcentuales más alta que la tasa nacional de subutilización laboral (véase cuadro 9.2). La combinación de jóvenes excluidos, que no encuentran vías de entrada a la vida laboral, de baja educación, y que provienen en muchos casos de entornos familiares altamente disfuncionales, propicia que este segmento de la población se encuentre en mayor riesgo de exposición a la violencia, como victimarios y como víctimas.

Estudios realizados en Estados Unidos indican que el aumento de los delitos violentos en años recientes ha estado relacionado, entre otros factores, con la creciente falta de oportunidades laborales para personas que no han tenido acceso a formación o capacitación de algún tipo, en un entorno laboral que se ha hecho más competitivo (Eggen, 2006, diciembre 19). Los estudios también muestran que las tasas de arresto son mucho más altas entre jóvenes pobres, especialmente de color[10].

En un reciente trabajo, Holzer et al. (2007) encontraron que la pobreza de los niños y jóvenes cuesta a Estados Unidos US$500 mil millones por año, porque son menos productivos, cometen más delitos, y tienen más gastos de salud.

Gould et al. (2002) observaron que las oportunidades laborales de los hombres jóvenes poco calificados en Estados Unidos se redujeron en los ochenta pero luego mejoraron en los noventa. Por otra parte, las tasas de criminalidad mostraron un patrón inverso: aumentaron durante los ochenta y cayeron en los noventa. Dado que los hombres jóvenes y poco calificados suelen cometer la mayoría de los delitos, el estudio investigó si existía una relación causal entre ambas tendencias. Varios estudios previos sobre la relación entre los mercados laborales y el crimen se concentraron en la vinculación de las tasas de desempleo y la criminalidad, pero no encontraron resultados concluyentes. En contraste, el trabajo de Gould et al. (2002) utilizó variables instrumentales para examinar el posible efecto de los salarios y el desempleo sobre el crimen. Encontraron que tanto los salarios como el desempleo están significativamente relacionados con la criminalidad, pero los bajos salarios juegan un papel mayor para explicar las tendencias del crimen en décadas recientes[11]. En Santiago de Chile, García (1997) encontró que el alza de un punto porcentual en el desempleo aumenta en 4% los delitos contra la propiedad, hurtos y robos.

Para los jóvenes, el trabajo no es no solo un modo de subsistir sino el principal mecanismo para insertarse en la sociedad; por ello, la persistencia de altas tasas de desocupación y subocupación juvenil tiene graves implicaciones para el aumento de la criminalidad y la violencia. En el caso de América Latina, la evidencia muestra que, a medida que las condiciones de empleo han empeorado desde comienzos de los noventa, el número de delitos también ha aumentado, entre ellos particularmente los cometidos por jóvenes (ONU, 2007). Tal situación se agudiza por el hecho de que muchas veces el ingreso esperado de la actividad delictiva es mucho mayor que el ingreso promedio que un delincuente obtendría si desempeñara un trabajo remunerado acorde a su nivel educativo. Estimaciones realizadas para este informe indican que, en el caso de El Salvador, el ingreso promedio de un delincuente es 40% superior al salario promedio pagado en el país.

Cuadro 9.2: Tasas de desempleo y subempleo en la PEA total y entre los jóvenes de 15-24 años, 2006

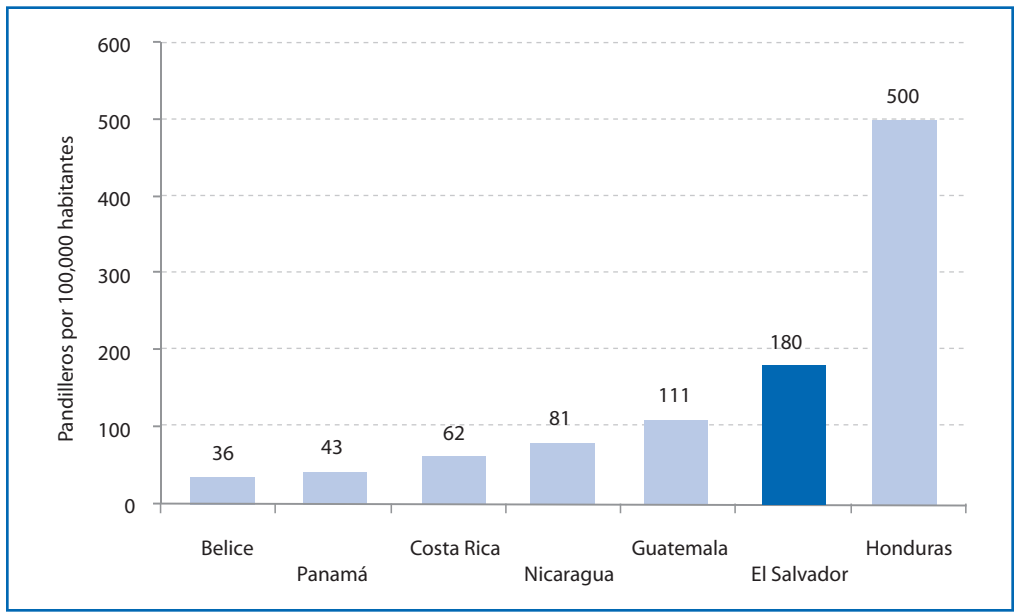
Variable	PEA total	Jóvenes 15-24 años
Tasa de desempleo abierto	6.6	12.4
Tasa de subempleo	43.3	50.0
Tasa de subutilización total	49.9	62.4

Fuente: DIGESTYC, 2006.

En ese contexto, el crecimiento de las bandas de jóvenes delincuentes, organizados en maras, ha recibido creciente atención en los medios de comunicación y la investigación sociológica en años recientes. En un informe que evalúa la magnitud de dicho fenómeno en cinco países de la región (México, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), USAID ha estimado que el número de miembros de maras en dichos países podría alcanzar más de 300 mil y que está ascendiendo (USAID, 2006). Honduras presentaría la tasa más alta de pandilleros por cada 100 mil habitantes, con un valor de 500, seguida por El Salvador, con una tasa de 180 pandilleros por cada 100 mil personas (véase gráfico 9.3). De acuerdo con dicho informe, "los miembros de las maras vienen de áreas urbanas pobres y marginalizadas, y son producto de un medioambiente caracterizado por servicios inefectivos, exclusión social, capital social débil, familias desintegradas, y hacinamiento"[12].

La relación entre el fenómeno de las maras y la violencia se ha complicado por los efectos colaterales asociados con las migraciones, como la transculturación de las pandillas y las deportaciones. Estas últimas han experimentado un marcado incremento en años recientes, a medida que Estados Unidos ha endurecido sus políticas de inmigración. De acuerdo con datos del U.S. Homeland Security, El Salvador habría registrado una tasa de 660 inmigrantes con alta

Gráfico 9.3: Miembros de pandillas en los países centroamericanos
(Por cada 100 mil habitantes)



Fuente: USAID, 2006.

Las migraciones tambien ejercen un incentivo sobre los jóvenes para continuar con su educación, a fin de incorporarse a las dinámicas transnacionales de búsqueda de empleo

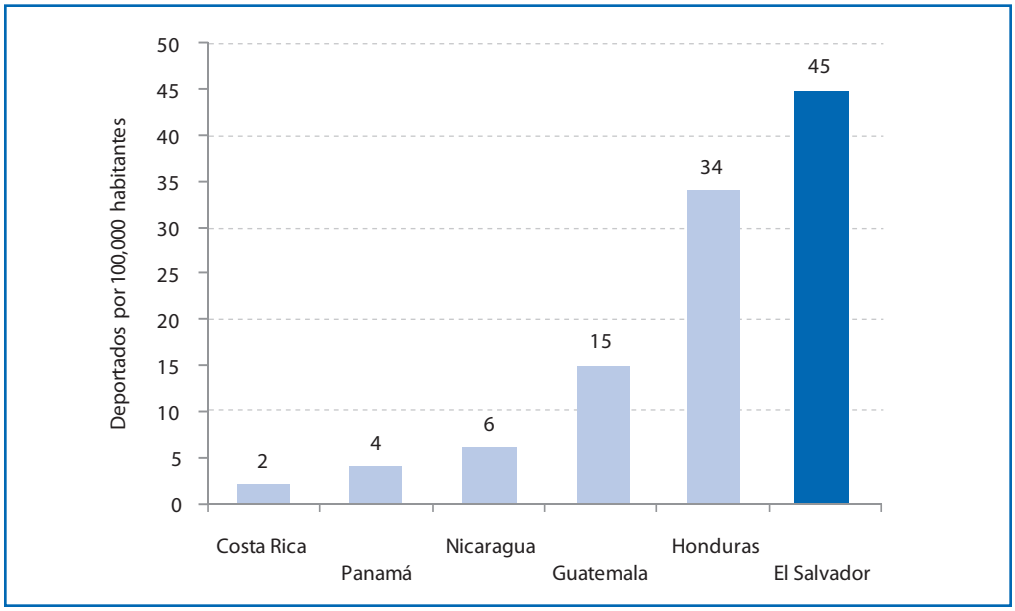
posibilidad de deportación por cada 100 mil habitantes, la más alta en Centroamérica (véase gráfico 9.4).

Un factor fundamental en esa dinámica deriva de las condiciones de marginalidad y exclusión en que la mayoría de migrantes se insertan en los países receptores. La persistencia de esas condiciones es tal que incluso la segunda y tercera generaciones de migrantes siguen estructuralmente en desventaja. Y esto no solo a través del mercado de trabajo sino también por la segregación residencial de los vecindarios pobres de clases trabajadoras, donde diferentes factores hacen más difícil conseguir un mejor nivel educativo y una movilidad ascendente (Andrade-Eekhoff y Silva, 2003).

Smutt y Miranda (1998) han señalado que los procesos de exclusión social en los países de origen han sido una de las causas principales de la migración; pero los migrantes, a su vez, han encontrado también situaciones de exclusión en los países receptores. En el caso de Estados Unidos, la incorporación a las pandillas ha sido para varios de los jóvenes migrantes centroamericanos una manera de sentirse socialmente "incluidos". El hecho de que los flujos migratorios estén dominados por hombres y mujeres entre los 18 y 25 años amplifica el fenómeno. Luego, la eventual deportación de esos jóvenes los enfrenta a otro proceso de exclusión, mediante el cual las actividades de las pandillas y la pertenencia a estas se reproducen en los países de origen. Así, a lo largo de la región centroamericana, las ciudades y los pueblos han comenzado a mostrar evidencia de los crecientes problemas de las grandes ciudades de Estados Unidos con mayores concentraciones hispanas. Un interesante estudio de caso se encuentra en Zilberg (2004), quien ha explorado cómo la respuesta policial, el encarcelamiento y la deportación de los jóvenes inmigrantes salvadoreños residentes en el área de Los Ángeles están reconfigurando la experiencia urbana en los barrios populares de El Salvador.

Zilberg (1999) ha analizado distintos discursos y percepciones que atribuyen a la migración y al envío de remesas un efecto pernicioso sobre los hábitos de los jóvenes salvadoreños frente a la esfera del trabajo: "Las remesas, según los discursos populares, no solo 'los han hecho [a los jóvenes salvadoreños] haraganes', sino que 'los

Gráfico 9.4: Inmigrantes centroamericanos con alta posibilidad de deportación (Por cada 100 mil habitantes)



Fuente: U.S. Department of Homeland Security.

ha convertido en acomodados' y 'se han vuelto desocupados'. El dicho 'se han vuelto haraganes' está estrechamente relacionado con otro discurso, el de la 'delincuencia' y otra letanía de verbos relacionados no simplemente a la inacción sino más bien a las acciones negativas o 'maldad'[13]. Los niños de padres migrantes tienden a 'vacilar', a 'vagar', 'drogarse' y 'andar en la calle"' (Zilberg, 1999). Según este tipo de discurso, la idea que tendría una parte de la sociedad con respecto al efecto de las migraciones sobre la juventud es claramente negativa.

Por otra parte, otros estudios muestran cómo las migraciones ejercen un incentivo sobre los jóvenes para continuar con su educación, con la esperanza de incorporarse a las dinámicas transnacionales de búsqueda de empleo. Por ejemplo, Mahler (1999) encontró que los jóvenes de una comunidad rural en el oriente de El Salvador consideraban que sus posibilidades de progresar estaban íntimamente ligadas con la migración laboral internacional. Este tipo de hallazgos es consistente con el replanteamiento de los efectos de la migración sobre la formación de capital humano, propuesto por un creciente número de investigaciones en años recientes. De acuerdo con estas, las migraciones pueden fortalecer la formación de capital humano y el crecimiento en los países emisores (Mountford, 1997; Stark et al., 1998; Vidal, 1998; Beine et al., 2001; Docquier y Marfouk, 2006).

La idea principal de este nuevo enfoque es que, si el retorno esperado de la educación es más alto en el exterior que adentro del país, la posibilidad de emigrar aumenta el retorno esperado del capital humano, incentivando la matriculación doméstica en educación. Por tanto, más gente invertirá en capital humano como resultado de mayores oportunidades para emigrar. A su vez, esta mayor inversión en capital humano puede contribuir al crecimiento y desempeño económico. Además del incentivo para adquirir educación, otros canales a través de los cuales la migración puede afectar positivamente a la economía emisora incluyen un menú de "efectos de retroalimentación" como las remesas, la "migración de retorno" después de haber adquirido en el exterior conocimiento y destrezas adicionales (Stark et al., 1997; Domingues Dos Santos y Postel-Vinay, 2003) y la creación de redes de negocio

Los mayores logros educativos tienen apreciables retornos intergeneracionales. El acceso a mejor educación potencia las posibilidades de incorporación exitosa en la esfera laboral

Recuadro 9.1: El empleo, vía eficaz para la inserción de los jóvenes

En un esfuerzo para combatir el desempleo juvenil entre segmentos socialmente vulnerables, varios países en América Latina han implementado programas para facilitar la incorporación de los jóvenes al mercado laboral. Estos programas ofrecen una combinación de formación en las aulas de clase y capacitación en las empresas. Dos de los programas más conocidos de ese tipo son "Chile Joven" y "Proyecto Joven", de Argentina. Ambos programas fueron creados con el propósito de ofrecer capacitación a jóvenes de ambos sexos de hogares de bajos ingresos y que enfrentan dificultades para incorporarse al mercado laboral formal. Ambos programas están orientados a aprovechar la demanda de fuerza de trabajo usando a las propias instituciones de capacitación para identificar los nichos de mercado, y operan con proveedores públicos y privados.

"Chile Joven" fue creado en 1991, como un programa del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Posteriormente, fue traspasado al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), dependencia del Ministerio de Trabajo. Al momento de su creación, el 13% de los jóvenes chilenos entre 15 y 24 años estaban desempleados o subempleados o se encontraban fuera del sistema formal de educación. Dichas tasas de desempleo se consideraron especialmente preocupantes porque en aquel momento Chile experimentaba un período de crecimiento económico importante, con un incremento apreciable de la demanda de fuerza de trabajo.

"Proyecto Joven" es un programa de capacitación que inició en 1994 mediante un préstamo de US$154 millones del BID (CINTERFOR, 2008a). El programa surgió bajo la iniciativa del Ministerio de Economía de Argentina y fue luego traspasado a la Secretaría de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo. En el momento de su creación, había unos 600 mil jóvenes argentinos de ambos sexos provenientes de hogares de bajos ingresos, que estaban desempleados o subempleados. La meta del programa era cubrir al 30% de ese segmento poblacional, esto es, 200 mil jóvenes.

El Programa Nacional de Primer Empleo (PNPE) de Brasil constituye otro modelo interesante de empleo juvenil (CINTERFOR, 2008b). El PNPE fue sancionado por el presidente Lula da Silva el 22 de octubre de 2003 y consiste en una asociación entre el gobierno federal y empresas privadas, que reciben subsidio por la contratación de jóvenes. Como en El Salvador, los brasileños que se encuentran entre los 16 y 24 años son los más afectados por el desempleo. La tasa de desempleo en ese rango de edad es prácticamente el doble que la tasa de desempleo general.

El programa tiene como población objetivo a jóvenes de 16 a 24 años, que se encuentran desocupados o precariamente ocupados, y que buscan su primer empleo en el mercado de trabajo formal (el desempleo entre los jóvenes alcanza a más de 4 millones de brasileños). Tienen prioridad en el acceso los jóvenes procedentes de familias de bajos ingresos y con poca escolaridad (aunque deben estar estudiando). También se toman en cuenta otros criterios, como género, color y necesidades especiales.

Además del PNPE, el gobierno de Brasil ha impulsado también el programa "Joven Emprendedor", como un mecanismo para generar oportunidades de trabajo e ingresos para jóvenes de bajos recursos por medio del estímulo de pequeños negocios. Este programa se implementa en todo el país bajo tres modalidades de crédito: i) auto-empleo, con un financiamiento de hasta 10 mil reales y un plazo de 60 meses para pagar y 12 meses de gracia, ii) micro y pequeñas empresas, con un límite de crédito de hasta 50 mil reales, con 84 meses para pagar y 18 meses de gracia, y (iii) cooperativas de asociaciones de préstamo de mil reales por beneficiario y de 100 mil reales por cooperativa, con un plazo de 84 meses para pagar y 18 meses de gracia. Al 12 de marzo de 2008, el real se cotizaba a un tipo de cambio de 1.674 reales por dólar.

Más recientemente, también la administración del presidente Felipe Calderón ha impulsado en México un Programa de Primer Empleo (PPE) encaminado a incentivar la creación de empleos permanentes y bien remunerados en la economía formal. A través de dicho programa, el gobierno federal otorga un subsidio a las empresas para generar nuevos empleos permanentes (México Laboral, 2007). Dicho subsidio operaría durante un período máximo de 12 meses, y cubriría la parte de las cuotas obrero-patronales que les correspondería pagar a las empresas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) por la contratación de nuevos trabajadores. Como en el caso de Brasil, el PPE mexicano sería complementado con otras iniciativas orientadas a brindar apoyo a jóvenes emprendedores y a impulsar la creación de pequeñas y medianas empresas.

Las experiencias de esos países en ese tipo de programas ofrecen lecciones y modelos que pueden ser aprovechados para diseñar e impulsar en El Salvador programas similares como parte de una estrategia de prevención de la violencia delincuencial y de fortalecimiento de la productividad laboral.

y de comercio (Dustmann y Kirchkamp, 2002; Mesnard y Ravallion, 2001)[14].

Los datos disponibles para El Salvador muestran que los hijos de las familias receptoras de remesas presentan, en promedio, tasas menores de sobreedad en la educación primaria, comparados con los hijos de los hogares que no reciben remesas. Asimismo, los miembros de familias receptoras alcanzan tasas de matriculación consistentemente superiores para todos los niveles educativos (PNUD, 2005b). Este dato es consistente con hallazgos de otros estudios que revelan un efecto reductor importante de las remesas sobre las tasas de deserción escolar, así como una mayor capacidad de los hogares receptores de enviar a sus hijos a la escuela gracias al efecto relajante que las remesas tienen sobre sus restricciones presupuestarias (Cox-Edwards y Ureta, 2003; Acosta, 2006; Fajnzylber y López, 2007).

La exclusión educativa

Los estudios comparativos muestran que la educación es el principal mecanismo para superar tanto la pobreza como las causas estructurales que la reproducen: baja productividad en el trabajo, escaso acceso a las herramientas de la vida moderna, marginalidad sociocultural, mayor vulnerabilidad de las familias en el plano de la salud, y discontinuidad y bajos logros en la educación de los hijos. Por esa razón, los esfuerzos y las inversiones destinadas a incrementar los logros educativos de los jóvenes tienen diversos efectos positivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2004).

Los mayores logros educativos tienen apreciables retornos intergeneracionales, dada la alta incidencia del nivel educacional de los padres y, sobre todo, de las madres, en el rendimiento educativo de los hijos. A su vez, el acceso a mejor educación potencia las posibilidades de incorporación exitosa en la esfera laboral. Por tanto, mejorar el nivel educacional de los hogares cuyos jefes futuros serán los actuales jóvenes escolarizados, produce un efecto favorable en el desempeño educacional de la próxima generación, reduce los niveles de deserción y repitencia escolares, aumenta el número de años de estudio completados y mejora sensiblemente las oportunidades de inserción en el mercado laboral.

La educación es la clave principal para romper las barreras que mantienen en la marginalidad y la exclusión a amplios sectores poblacionales en muchos países. La persistente desigualdad en el acceso a la educación, asociada al estrato social de origen, implica que, en gran medida, las oportunidades de progreso social para una generación quedan determinadas por el patrón de falta de equidad prevaleciente en la generación anterior. La elevada proporción de jóvenes que heredan una educación insuficiente se traducirá a lo largo de su vida en empleos mal remunerados; esto impone limitaciones a las oportunidades de bienestar propias y de los hogares que formen, de tal manera que la movilidad social resulta prácticamente imposible, como si se tratara de sociedades estamentales (OIJ y CEPAL, 2004). Países con logros escolares más difundidos tienen menores brechas de ingresos y son más igualitarios en su estructura social, sobre todo a medida que se universalizan los logros en el nivel secundario. Las diferencias en logros educacionales –tanto en número de años estudiados, como en la calidad del aprendizaje– discriminan fuertemente por grupos de ingreso, y a la vez condenan a la reproducción de las inequidades sociales.

La educación es la clave principal para romper las barreras que mantienen en la marginalidad y la exclusión a amplios sectores poblacionales en muchos países

Por otra parte, los estudios comparativos muestran también que la educación es una de las políticas más efectivas para prevenir la delincuencia. Cuanto más altos son los niveles educativos de una población, menor será el número de delitos. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) subraya a este respecto: "es claro que las intervenciones que aumentan el éxito académico y los años de escolaridad pueden reducir el número de incidentes de violencia durante la niñez y más adelante. Cualquier cosa que mejore la educación probablemente también reduce el riesgo de violencia entre niños y jóvenes" (OPS, 1998).

El Salvador ha registrado desde comienzos de los noventa avances apreciables en materia educativa. Las tasas de matriculación primaria

y secundaria para la población en general no solo han aumentado, sino que las brechas entre los pobres y los no pobres en cuanto a tasas netas de matriculación básica, tasas de graduación de primaria y años promedio de escolaridad se han reducido. Las tasas de repitencia y deserción escolar han disminuido, sobre todo entre los estratos de menores ingresos. Las brechas de género prácticamente han sido eliminadas en los niveles educativos primario y secundario. A la vez, la distribución geográfica de los recursos para la educación básica ha favorecido a las áreas de bajos ingresos, en particular a las rurales. Con ello, ha mejorado la focalización de los servicios hacia los pobres y ha aumentado el impacto sobre la pobreza y la eficiencia del gasto público en el sector educativo.

El análisis de incidencia del gasto público en educación básica en El Salvador indica que este favorece a los pobres. Di Gropello (2004) encontró que los hogares rurales en el quintil más pobre reciben más del 40% de los beneficios del gasto público en educación básica de todos los hogares rurales. En contraste, en las áreas urbanas los beneficios van más a los tres quintiles intermedios. Aun así, el gasto público en educación básica contribuye a mejorar de forma marginal la distribución nacional del ingreso, en el sentido de que los pobres urbanos reciben una fracción de los beneficios de dicho gasto mayor que su participación en el ingreso nacional. A diferencia de la educación básica, el gasto público en educación secundaria tiende a favorecer a los quintiles intermedios, especialmente los quintiles tercero y cuarto. Sin embargo, contribuye también, en el margen, a reducir las disparidades de ingreso, ya que los pobres reciben una proporción de los beneficios mayor que su participación en el ingreso nacional. En el caso de la educación terciaria, el gasto público parece beneficiar más a los no pobres.

A pesar de tales avances, el acceso a educación secundaria en el país continúa siendo bajo, y la brecha entre los pobres y los no pobres es todavía grande. Las tasas de matriculación secundaria entre los pobres son solo de 20%, comparadas con 36% entre los no pobres. Además, cuando los pobres se matriculan, son más propensos a desertar del sistema educativo. Y aunque este adolece de deficiencias cualitativas generalizadas, la calidad de la educación parece ser particularmente baja entre los pobres (World Bank, 2005).

Por tanto, si El Salvador aspira a nivelar la cancha de oportunidades para el progreso social de toda la población, debe profundizar sus esfuerzos para reducir la desigualdad en el acceso a la educación de las nuevas generaciones. Esta tarea resulta desafiante en un mundo donde la competitividad de los países se sustenta cada vez más en la educación y el conocimiento: el umbral mínimo de años de estudio requeridos para incorporarse con mejores opciones al mercado laboral también va aumentando, lo cual limita las posibilidades de inserción laboral de los pobres. Frente a mercados de trabajo cada vez más exigentes, las familias de clase media o alta tienen mayor capacidad para invertir en el capital humano de sus hijos. En contraste, las familias de escasos recursos se ven forzadas a aprovechar cualquier oportunidad para obtener ingresos adicionales para el grupo familiar, aunque ello limite los años de escolaridad de sus hijos. Tal dinámica provoca que la brecha en años de escolaridad, y en general la brecha social de oportunidades tienda a aumentar, desmejorando la competitividad de los pobres en el mercado de trabajo y propiciando condiciones de mayor vulnerabilidad al delito[15].

Frente a mercados de trabajo cada vez más exigentes, las familias de clase media o alta tienen mayor capacidad para invertir en el capital humano de sus hijos. En contraste, las familias de escasos recursos se ven forzadas a aprovechar cualquier oportunidad para obtener ingresos adicionales para el grupo familiar

En una muestra de 302 privados de libertad del sistema carcelario de El Salvador estudiada por Orantes (2006), el 48.7% tenía entre 18 y 30 años de edad. La mayoría de los reclusos de la muestra se encontraba en una situación laboral bastante precaria antes de ingresar a prisión. Únicamente el 41.1% tenía un trabajo fijo; otro 22.8% ejercía trabajos eventuales, 20.9% estaba en el sector informal y un 15.9% no trabajaba. Los niveles de escolaridad eran en promedio muy bajos, aunque no inferiores a los de la población masculina en general (véase cuadro 9.3).

La familia en la prevención del delito

La familia es un instrumento fundamental de socialización positiva en la medida que

está bien integrada y transmite valores éticos fundamentales para la convivencia en sociedad, a través del ejemplo diario de los padres y la tutoría de los jóvenes cuando estos entran en dificultades. Tales roles no son reemplazables por ninguna otra institución, y convierten a la familia en un factor clave para prevenir el delito.

La evidencia empírica disponible indica que, cuando las familias se encuentran en una situación crónica de disfuncionalidad, sobre todo si existe violencia doméstica, aumentan las probabilidades de que los hijos reproduzcan en su adultez las conductas de violencia doméstica y sean más propensos a la violencia en general. La familia debilitada crea así una vulnerabilidad importante en sus miembros más jóvenes, aumentando el riesgo de que incurran en actividades delictivas. Estudios realizados en Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido indican que los niños de familias monoparentales están expuestos a mayor riesgo de cometer actos de violencia (OMS, 2003). En Uruguay, los trabajos de Kaztman (1997) han encontrado que dos terceras partes de los jóvenes internados provienen de hogares con un solo cónyuge al frente de las responsabilidades familiares. Datos similares se han encontrado en Estados Unidos sobre muestras amplias (Whitehead, 1993). En América Latina, donde según los estudios (CEPAL, 2004) predomina la familia nuclear, y donde existe un fuerte apego cultural a la familia y esta es altamente valorada por los jóvenes, el deterioro de las condiciones socioeconómicas ha puesto en tensión a muchos hogares, generando fragmentación familiar y disfuncionalidades que dificultan la adaptación de los jóvenes a la sociedad y, en casos extremos, los colocan en una situación de mayor vulnerabilidad para involucrarse en actividades delictivas (Kliksberg, 2007).

El estudio de Orantes (2006), arriba citado, encontró que una buena parte de los reclusos del sistema carcelario salvadoreño provenía de hogares altamente disfuncionales y que enfrentaban graves carencias económicas. Casi el 40% crecieron en hogares monoparentales y otro 16.2% se crió con los abuelos o con otras personas (véase cuadro 9.4). Un alto porcentaje fue siempre objeto de violencia física o maltrato psicológico en su niñez (véase cuadro 9.5). En el 48% de los casos, los ingresos familiares "nunca" alcanzaron a dar cobertura a las necesidades básicas del hogar (véase cuadro 9.6). Dada la precariedad económica familiar, 7 de cada 10 reclusos se vieron forzados a trabajar en su niñez "siempre" o "algunas veces" (véase cuadro 9.7).

Cuadro 9.3: Escolaridad de una muestra de privados de libertad y de la población masculina general de El Salvador

Escolaridad	ados de libertad		Población general (%)
	Número	Porcentaje	
1° - 3er. grado	46	15.2	13.8
4° - 6° grado	66	21.9	19.4
7° - 9° grado	83	27.5	19.7
Bachillerato	75	24.8	21.9
Universitario	15	5.0	14.5
Lee y escribe	17	5.6	10.6
Total	302	100.0	100.0

Fuente: Orantes, 2006 y EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

Empleo y seguridad como condiciones para la gobernabilidad

Así como la falta de empleo debilita de modo fundamental los mecanismos de cohesión social, la violencia, la delincuencia y la inseguridad ciudadana socavan las bases de la gobernabilidad de un país. De ahí que exista un consenso cada vez más difundido sobre la interdependencia de la seguridad, la gobernabilidad y el desarrollo. Aparte de consideraciones de índole moral, la pobreza y el subdesarrollo no son aceptables por razones de funcionalidad social y de gobernabilidad. Por tanto, la mejor manera de garantizar la gobernabilidad democrática de un país es fortaleciendo la eficacia de los mecanismos de cohesión social y el funcionamiento de las instituciones.

La seguridad requiere desarrollo y, a la inversa, el desarrollo requiere seguridad. Difícilmente un inversionista colocará su dinero en un país donde no existe estado de derecho. Por lo

Cuadro 9.4: Responsables del cuidado y formación durante niñez y adolescencia de una muestra de privados de libertad

Responsable	Número	Porcentaje
Ambos padres	136	45.0
Sólo mamá	102	33.8
Sólo papá	15	5.0
Abuelos	35	11.6
Otros	14	4.6
Total	302	100.0

Fuente: Orantes, 2006.

Cuadro 9.5: Privados de libertad que fueron objeto de violencia física o psicológica en su infancia

Sufrió violencia	Violencia física		Violencia psicológica	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Siempre	139	46.0	168	55.6
Algunas veces	60	19.9	81	26.8
Nunca	103	34.1	53	17.5
Total	302	100.0	302	100.0

Fuente: Orantes, 2006.

Cuadro 9.6: Respuesta a la pregunta de si los ingresos familiares cubrían las necesidades básicas en una muestra de privados de libertad

Cobertura de necesidades	Número	Porcentaje
Siempre	89	29.5
Algunas veces	68	22.5
Nunca	145	48.0
Total	302	100.0

Fuente: Orantes, 2006.

general, la mano de obra calificada no reside en países donde la seguridad personal está en riesgo. Cuando un país falla de modo crónico para generar empleo y brindar seguridad a sus ciudadanos, la probabilidad de verse inmerso en una espiral interminable de desinversión social e ingobernabilidad política aumenta de manera significativa.

La criminalidad y la violencia tienen un efecto deletéreo sobre la democracia, al socavar la relación entre la ciudadanía y sus gobernantes. La obligación más básica de un Estado es garantizar la seguridad (seguridad personal, seguridad en el empleo, etc.) de sus ciudadanos. Por tanto, cuando un Estado es incapaz de cumplir esta función esencial, muchos ciudadanos pierden su confianza en la democracia. En el caso extremo, cuando los servidores civiles y las autoridades electas llegan a ser vistos como parte esencial del problema de la criminalidad (por ejemplo, en el caso de un Estado cooptado por la corrupción o el narcotráfico), los ciudadanos pueden sentirse moral y legalmente obligados a desobedecer a sus gobernantes.

Sin llegar a extremos como los mencionados, la falta de respuestas estatales efectivas ante una situación de auge delincuencial puede minar la credibilidad y legitimidad de las instituciones públicas, y dificultar los procesos de fortalecimiento de la institucionalidad en una sociedad. Uno de los mejores indicadores de la falla del Estado para cumplir la función esencial de brindar seguridad a sus ciudadanos es el "vigilantismo": en todos los países centroamericanos el número de agentes de seguridad privada supera el número de efectivos de las fuerzas públicas de seguridad (ONU, 2007).

Adicionalmente, en el caso de El Salvador y de sus vecinos centroamericanos, la problemática interna de inseguridad se ha visto expuesta durante la última década a las presiones exógenas del crimen organizado –en particular del narcotráfico– debido a su ubicación geográfica entre los proveedores mundiales de cocaína y sus principales consumidores. Centroamérica es zona de tránsito por donde pasa el 88% de la cocaína que se consume en Estados Unidos (ONU, 2007). Además de las debilidades institucionales de los países en la región, la capacidad de los gobiernos para hacerle frente este problema se ve limitada por el hecho de que sus recursos son muy inferiores a las ganancias generadas en el tráfico de drogas.

Hay varios peligros inscritos en la falta de respuestas efectivas de un Estado para garantizar la seguridad de sus ciudadanos. La percepción de que la criminalidad está

fuera de control a menudo conduce a pensar que la policía es incompetente, erosionando la confianza pública en el gobierno en su totalidad. Este imaginario cobra fuerza cuando la policía es vista como contribuyente activa al problema de la delincuencia y cuando, a las deficiencias policiales, se suma la incapacidad del sistema judicial para procesar y condenar a los delincuentes, lo cual retroalimenta la criminalidad. En un clima de impunidad, el efecto disuasivo de la ley es mínimo. De acuerdo con la encuesta del IUDOP (UCA/IUDOP, 2007) arriba citada, el 18% de los encuestados señaló que el gobierno salvadoreño estaba siendo "nada efectivo" y otro 31% mencionó que era "poco efectivo" en el combate de la delincuencia.

Por otro lado, la impotencia del gobierno para frenar el auge delincuencial puede llevar a la aceptación de medidas reactivas, simplistas, y en ocasiones, no conformes al estado de derecho, por parte de la ciudadanía. La percepción de ausencia de ley puede tentar a amplios segmentos de la población a apoyar la imposición de un régimen autoritario si este garantiza resolver el problema de la inseguridad, aun cuando las libertades civiles se vieran lesionadas. De acuerdo con el *Informe Latinobarómetro 2005* (Corporación Latinobarómetro, 2005), El Salvador y Honduras son los países centroamericanos donde menos personas se manifiestan contra la idea de un gobierno militar: registran los porcentajes más bajos de población que no apoyaría un gobierno militar bajo ninguna circunstancia (véase gráfico 9.5).

Fortalecer la capacidad institucional, por tanto, es fundamental para la gestión efectiva de la seguridad, ya que los efectos de la violencia resultan amplificados en la medida en que las instituciones no funcionan bien. Es interesante notar que, en términos relativos, El Salvador tiene menos jueces y menos policías que Costa Rica (véanse gráficos 9.6 y 9.7), para enfrentar una problemática de violencia mucho más aguda. Asimismo, la población carcelaria es superior a la costarricense, también en términos relativos; la proliferación de armas de fuego es mucho mayor (véase gráfico 9.8) y, desde luego, las tasas de homicidios son considerablemente más altas. El 80% de los homicidios en El Salvador son producidos con armas de fuego. Se estima que hay en el país unas 500,000 armas de fuego, de las cuales el 60% son ilegales. Probablemente, el combate efectivo de la ola de violencia en El Salvador requeriría aumentar el número de jueces y policías, pero este incremento por sí mismo no alcanzaría resultados efectivos si no se acompaña de medidas más drásticas para controlar la proliferación de armas de fuego y, sobre todo, por la adopción de programas integrales de carácter preventivo que vayan a las raíces del problema de la violencia.

Cuadro 9.7: Privados de libertad que trabajaron en su niñez

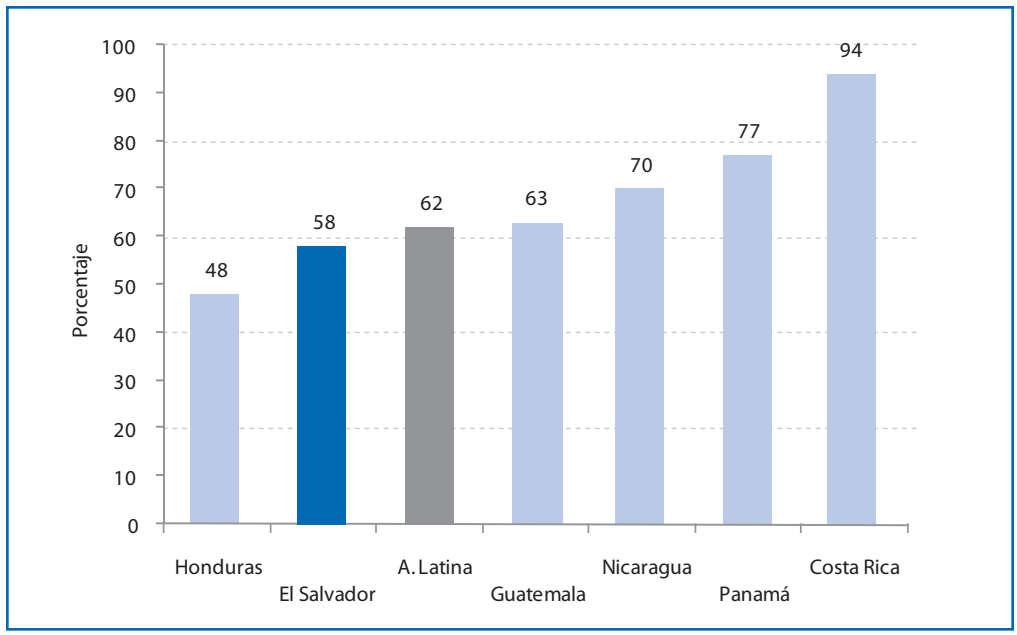
De niño trabajó	Número	Porcentaje
Siempre	161	53.3
Algunas veces	55	18.2
Nunca	86	28.5
Total	302	100.0

Fuente: Orantes, 2006.

La educación, el empleo juvenil y la reducción de la criminalidad

Un amplio número de estudios sustenta que los enfoques preventivos son los más eficaces para reducir la criminalidad. Pampel y Gartner (1995) crearon un indicador para medir el desarrollo de las instituciones nacionales responsables de la protección social colectiva y encontraron que, en países con similar crecimiento en su demografía joven, había aumentos dispares en las tasas de homicidios según la solidez de dichas instituciones. Messner y Rosenfeld (1997) analizaron la relación entre gastos más elevados en asistencia social y homicidios. Hallaron que, al aumentar dichos gastos, disminuían las tasas de homicidios; también comprobaron que los países con mejores redes de seguridad social, para proteger a la población más vulnerable ante los impactos adversos del mercado, tenían menos homicidios. Briggs y Cutright (1994) encontraron una correlación negativa entre gastos en seguridad social y número de

Gráfico 9.5: Población que no apoyaría un gobierno militar bajo ninguna circunstancia, 2005



Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2005.

Cuando un país falla de modo crónico para generar empleo y brindar seguridad a sus ciudadanos, la probabilidad de verse inmerso en una espiral interminable de desinversión social e ingobernabilidad política aumenta de manera significativa

homicidios. Más recientemente, Justino (2007) ha examinado la eficacia relativa de políticas de tipo redistributivo versus políticas basadas en la respuesta policial para hacerle frente a situaciones de desorden social. Sus resultados muestran que, en el mediano plazo, las políticas redistributivas son un medio más exitoso y costo-efectivo para reducir el descontento civil, mientras que la represión policial es, en el mejor de los casos, una estrategia de corto plazo, que en el largo plazo puede generar mayor descontento social.

De la experiencia de los países que han alcanzado mayor éxito en el combate de la criminalidad también se pueden derivar muchas lecciones. Finlandia, reconocido como uno de los países líderes en este campo, tiene una tasa de apenas 2.2 homicidios anuales por cada 100 mil habitantes, a la vez que tiene el menor número de policías por habitante del planeta. Sin embargo, ha logrado reducir el número de presos en las cárceles de 4,709 en 1983, a 3,106 en 1990, y 2,798 en 1997, y ha continuado en esa tendencia. Tendencias similares se observan en los otros países nórdicos. Dinamarca registra 1.1 homicidios por año por cada 100 mil habitantes. La tasa correspondiente de Noruega es 0.9, y la de Suecia, 1.2. Lo que posibilita estas bajas tasas de homicidios no es el modelo policial nórdico, sino el modelo de economía y cohesión social que prevalece en esos países (Kliksberg, 2007).

En Estados Unidos, las ciudades con mayor éxito en la reducción de la criminalidad han sido las que han impulsado iniciativas basadas en un enfoque preventivo integral, como San Diego y Boston. Entre 1993 y 2001, la tasa de homicidios de San Diego se redujo en un 62%, al tiempo que las sentencias de prisión disminuyeron en 25%. En ambas ciudades se ha aplicado un enfoque que integra el trabajo de la policía, la alcaldía, las principales instituciones de la sociedad civil, y los mismos grupos pobres, para prevenir y crear oportunidades para la población joven vulnerable.

En América Latina, también hay ejemplos exitosos de estrategias de combate del delito basadas en un enfoque integral. La experiencia de Escuelas Abiertas en Brasil, impulsada con el apoyo de la UNESCO, abrió las escuelas los fines de semana en las favelas para brindar

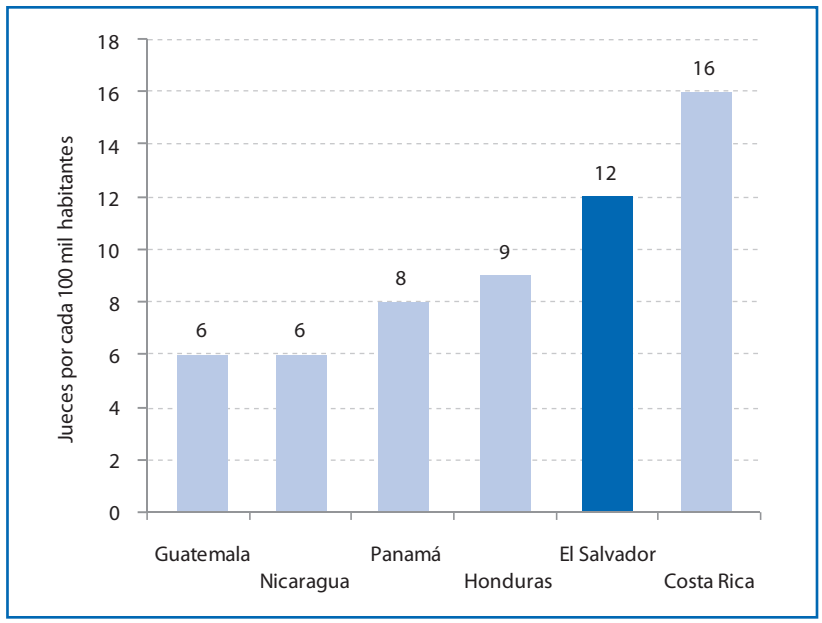
a los jóvenes marginados oportunidades de capacitación musical, artística, literaria, deportes, y oficios. Los jóvenes asistieron masivamente, y sus familias comenzaron a venir con ellos los fines de semana. La violencia se redujo al interior de las escuelas y en general. En Venezuela, Vollmer logró desarticular una banda delincuencial rural, al ofrecerles un programa de trabajo sistemático (Kliksberg, 2007).

Un estudio sistemático de la UNESCO, la Fundación Kellogg y el BID sobre numerosas experiencias llevadas a cabo en Brasil con la misma filosofía básica, encontró un alto grado de éxito, y verificó que "el arte, la educación, el deporte y la cultura siempre aparecen como contrapuntos a situaciones existenciales de violencia entre los jóvenes. Pueden ser utilizados para la construcción de espacios alternativos de socialización que les permiten alejarse de las calles, sin negarles los medios de expresión y de verbalización de los sentimientos de indignación, protesta, y afirmación positiva de sus identidades" (Castro et al., 2001).

En algunos países, los programas preventivos contra la delincuencia han sido acompañados por iniciativas más amplias de desarrollo de barriadas, como las impulsadas en Cali en los años noventa. Dichos programas incluyeron medidas tales como la legalización de la titularidad de las viviendas para los invasores de terrenos, la provisión de obras públicas, servicios de salud y espacios de recreación, y la capacitación y apoyo para microempresas. De acuerdo con una evaluación de la OPS (1998): "En estos años han mejorado notablemente las condiciones de los vecindarios donde esas actividades se efectuaron exitosamente. El desarrollo exitoso de los vecindarios también parece reducir el reclutamiento de las pandillas criminales tanto aumentando las actividades recreativas como mejorando las posibilidades de empleo".

Nicaragua, un país con problemas estructurales de pobreza aún más graves que los de El Salvador, ha aplicado un enfoque basado en la prevención y rehabilitación, con resultados más efectivos para reducir la criminalidad. La tasa de homicidios en Nicaragua se ha visto reducida a 8 por cada

Gráfico 9.6: Jueces por cada 100 mil habitantes en Centroamérica



Fuente: ONU, 2007.

100 mil habitantes, comparada con la tasa de casi 68 homicidios por 100 mil personas de El Salvador. Por otra parte, el tamaño de las maras se ha reducido sensiblemente en Nicaragua; en 2005, se estimaba que había en todo el país 2,201 miembros de maras, una cifra que solo dos años antes (2003) se establecía en unos 4,500 (ONU, 2007).

Entre las medidas aplicadas por Nicaragua destacan el estrechamiento de las relaciones entre la policía y las comunidades, y la apertura de oportunidades de trabajo y de desarrollo artístico y vocacional en las cárceles. Entre otros programas, se crearon comités de prevención del delito entre el gobierno, los medios de comunicación, el sector privado y miembros de las maras, orientados a ofrecer oportunidades a quienes abandonaran las pandillas. Los programas proveen consejería, oportunidades educativas, entrenamiento y búsqueda de trabajo. Como ejemplo del tipo de reinserción a la sociedad posibilitado por tal enfoque, para el día de la Independencia de 2004, la policía utilizó 800 jóvenes que habían pertenecido a las maras, para que la ayudaran a mantener el orden. El éxito de esta estrategia ha sido tal que USAID (2006) la ha recomendado como un modelo de

Recuadro 9.2: Buenas prácticas de empleo juvenil en El Salvador

En El Salvador se ha realizado una serie de exitosas experiencias relacionadas con el empleo juvenil, que tienen en común la sostenibilidad de un círculo virtuoso de generación de oportunidades de empleos, así como el desarrollo de nuevos modelos de producción, dando una importante contribución a la prevención de la delincuencia entre los jóvenes.

Entre 2002 y 2008, el gobierno de Alemania, a través de la agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), ha ejecutado con el Ministerio de Economía el programa Fortalecimiento de la Economía y el Empleo (FORTALECE), destinado a promover las competencias laborales y las oportunidades de empleo en jóvenes en transición de la escuela al trabajo.

Entre los diferentes instrumentos y experiencias de FORTALECE se destaca el programa "Orientación y Habilidades para el Trabajo", que fomentó competencias laborales y empleabilidad en jóvenes entre 14 y 25 años. Este programa fue diseñado y ejecutado en coordinación con la Secretaría Nacional de Juventud, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación y el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional.

El programa vincula las necesidades del mercado laboral con las habilidades de los jóvenes: favorece competencias sociolaborales tales como una adecuada motivación personal, la evaluación de las posibilidades existentes y el análisis de las exigencias laborales; además, se orienta a la elaboración de una estrategia para la búsqueda de trabajo y de un currículo laboral. El programa utiliza el enfoque de educación entre pares (de jóvenes a jóvenes), y está basado en una metodología de aprendizaje vivencial, participativa y dinámica denominada CEFE (Competencia Económica a través de Formación de Emprendedores), mediante la cual se transmiten los contenidos adaptados a la realidad de los jóvenes.

En este programa se formaron facilitadores jóvenes y adultos, que acompañaron técnicamente a jóvenes multiplicadores. El programa formó a 434 multiplicadores, lo que a su vez hizo posible la capacitación, hasta septiembre de 2005, de 2,147 jóvenes a nivel nacional. En el programa participaron 22 entidades públicas, privadas y de la sociedad civil.

Como resultado, se experimentó un crecimiento en la tasa de empleo del grupo beneficiario en 24.3 puntos porcentuales arriba de la tasa registrada para el grupo de control. Además, un 70% los beneficiarios encuestados confirmaron que el programa les transmitió competencias indispensables para su inserción en el mercado laboral o productivo. Una de las claves de su éxito fue la participación activa de las diversas entidades durante todo el proceso, así como su promoción nacional. Uno de los principales desafíos del programa consiste en posibilitar la réplica del modelo, ya que los jóvenes multiplicadores no pueden implementar el programa sin el respaldo institucional.

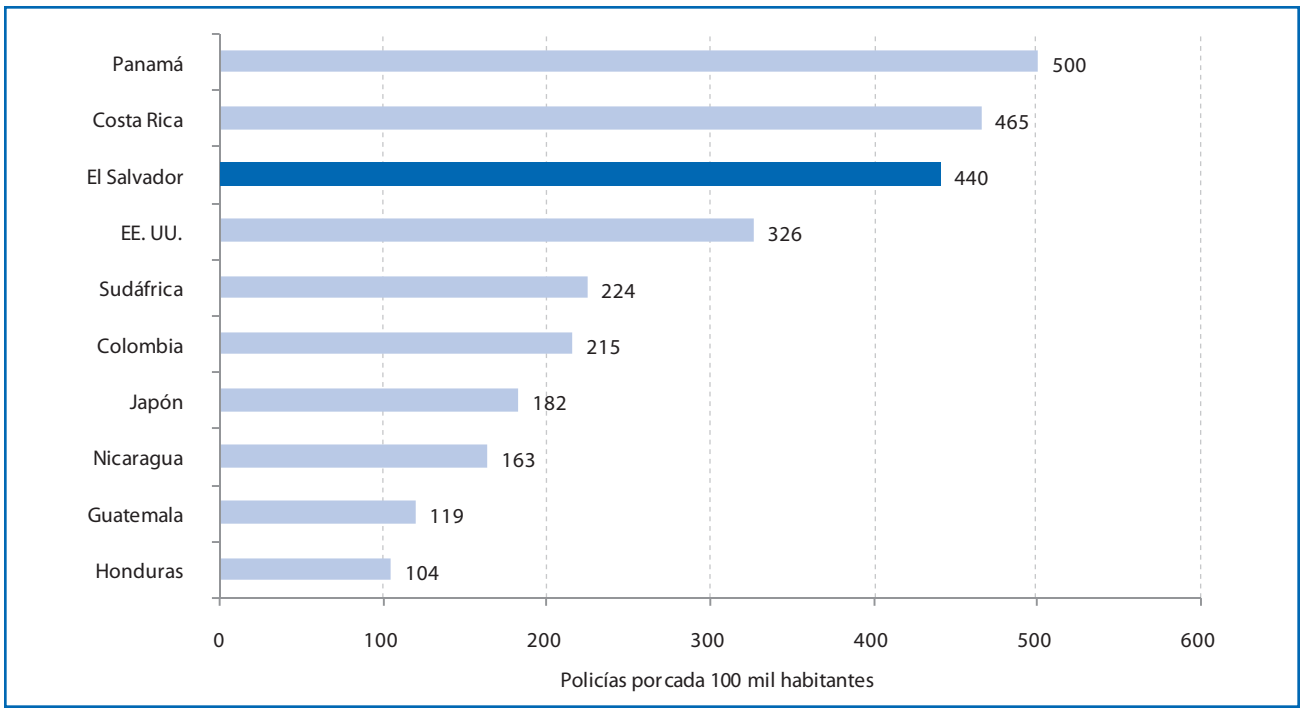
Otra experiencia en materia de empleo juvenil en El Salvador ha sido desarrollada por la Congregación Salesiana. La más conocida tiene lugar en el Polígono Industrial Don Bosco (PIDB), en la Comunidad Iberia, San Salvador, y está destinada al desarrollo de capacidades productivas y actitudes empresariales entre los jóvenes, involucrándolos en la creación y administración de su propia empresa y asegurándoles la obtención de un empleo en una de las 10 empresas industriales del PIDB, o fuera de ellas. En estas empresas se capacitan en promedio 75 alumnos anuales, se brindan 250 plazas fijas y 500 plazas temporales cada año (PIDB, sin fecha).

Asimismo, los salesianos han creado la carrera de Técnico en Mantenimiento Aeronáutico de la Universidad Don Bosco (UDB). Esta iniciativa es el resultado de integrar las necesidades de habilidades y competencias técnicas del perfil del trabajador del sector aeronáutico (específicamente, el que requiere la empresa AEROMAN), con los objetivos de la educación técnica que lidera la UDB. La necesidad de técnicos por parte de esta empresa implica la futura contratación de más de 3,000 puestos de trabajo.

El desarrollo de esta relación estratégica empresa-universidad ha dado origen a un modelo que fortalece la productividad de la mano de obra y promueve la generación de empleo y preparación de profesionales calificados en el sector aeronáutico. El programa graduará los primeros nueve alumnos Técnicos en Mantenimiento Aeronáutico del país. Hasta la fecha se encuentran cerca de 125 estudiantes matriculados en la UDB capacitándose en esta especialidad.

Parte de los esfuerzos de la Institución Salesiana son los Centros Juveniles Don Bosco construidos en las ciudades de Soyapango y San Miguel, con el apoyo del gobierno de El Salvador y administrados por la Fundación Salvador del Mundo (FUSALMO). Además de una importante infraestructura deportiva, cada polideportivo cuenta con programas en tecnologías, inglés, valores, cultura de paz, medio ambiente y desarrollo humano y espiritual. Se destaca el programa de "Emprendedores Juveniles" que ha producido un importante grupo de pequeños empresarios especializados en la comercialización de frutas deshidratadas y verduras procesadas en curtidos, servicios de serigrafía, diseño y comercialización de artesanías, y el desarrollo de cultivos hidropónicos para la comercialización de verduras y hortalizas.

Gráfico 9.7: Policías por cada 100 mil habitantes en una muestra de países, varios años



Fuente: ONU, 2007.

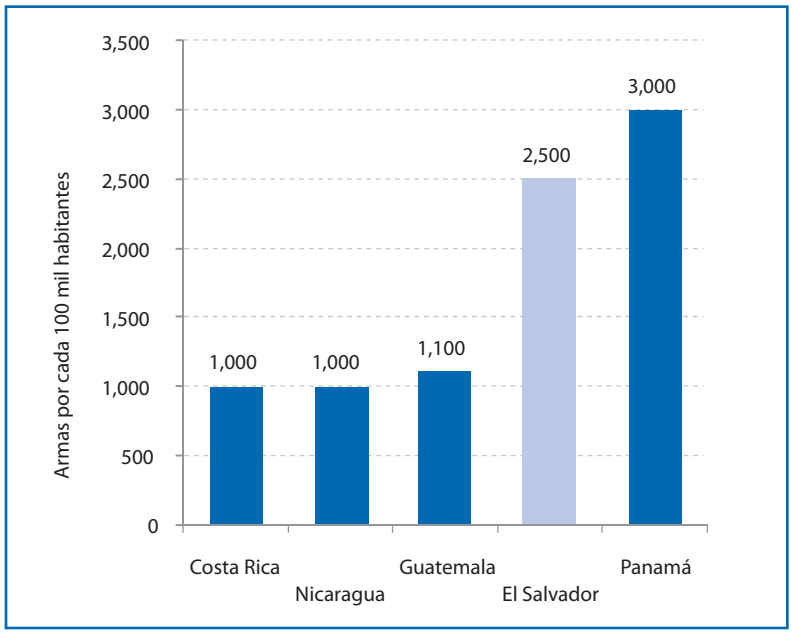
prevención y rehabilitación para otros países en Centroamérica y México.

Un factor fundamental para el éxito de tales programas es el empoderamiento de las organizaciones vecinales. Diversos estudios sugieren que invertir en capacitar sus liderazgos y afianzarlas es poner en marcha un capital social que puede ser fundamental para prevenir la criminalidad. Así, Saegert et al. (2002) encontraron en las áreas pobres de Brooklyn (New York) que el fortalecimiento de las organizaciones de vecinos llevó a la reducción de varios tipos de delitos, con un rezago de entre 6 a 12 meses. La organización Viva Río, que trabaja en las favelas de Río de Janeiro, encontró que "la democracia comunitaria puede ser un eficaz antídoto contra el crimen… la mayoría prefiere vivir legalmente, aceptar los esfuerzos de quienes los ayudan y ayudarse a ellos mismos" (Sussekind, 1996).

Otras experiencias exitosas de programas preventivos de reducción de la violencia y la delincuencia que han incluido un fuerte componente comunitario han sido las de Medellín y Bogotá (Dammert, 2006). En Medellín, los Comités Vecinales para la Convivencia constituyeron uno de los pilares de la estrategia de movilización comunitaria implementada en la segunda mitad de los noventa para hacerle frente a la vorágine de violencia que azotaba a esa ciudad. En el mismo marco, se generaron iniciativas de formación de promotores e inspectores sociales con el objeto de formar líderes que encabezaran los esfuerzos de cada barrio para combatir la inseguridad; y se conformó una red de comités para facilitar el intercambio de experiencias, sistematizar la información y coordinar las actividades entre las comunidades. También se creó un Centro para la Mediación y Resolución de Conflictos, encargado del trabajo con los grupos armados, así como de las campañas de desarme y difusión con la juventud.

La experiencia de Bogotá es igualmente aleccionadora. En el marco de los programas de Cultura Ciudadana de la Administración Distrital (1995-1997 y 2001-2003), la ciudad adoptó un enfoque amplio e integral en materia de seguridad ciudadana, que incluye políticas que van desde la pedagogía y la prevención

Gráfico 9.8: Armas de fuego con registro legal en Centroamérica, 2000



Fuente: Small Arms Survey, sin fecha; e IANSA, 2008.

de la violencia hasta el mejoramiento de los sistemas de información y el aumento de la eficiencia en la actividad policial. Como resultado de esos y otros esfuerzos, Bogotá ha pasado de ser una de las ciudades más violentas en América Latina a ser un modelo exitoso de cómo las políticas adecuadas pueden resultar en cambios efectivos del comportamiento ciudadano para consolidar una cultura de seguridad y convivencia ciudadana[16].

En El Salvador, la implementación del Proyecto "Municipios Libres de Armas", impulsado a mediados del año 2005 en los municipios de San Martín e Ilopango, constituye una experiencia prometedora del potencial de una estrategia integral de reducción de la violencia armada (PNUD, 2007). La iniciativa es implementada por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en coordinación con las alcaldías municipales y subdelegaciones policiales de los dos municipios y el Ministerio de Gobernación, con el auspicio del Programa Sociedad Sin Violencia del PNUD. Su objetivo es desarrollar una experiencia de control de armas en el nivel local, que permita evaluar el impacto y proporcionar insumos para el diseño de políticas públicas integrales de seguridad y convivencia ciudadana.

Los resultados preliminares de dicho proyecto en el municipio de San Martín han sido impactantes. Entre noviembre de 2005 y marzo de 2006, según datos oficiales, los homicidios disminuyeron un 40.7% con respecto al mismo periodo del año anterior. Asimismo, la violencia con arma de fuego se redujo en un 27.3% y los delitos en general (homicidios, homicidios tentados, lesiones, robos, robos de vehículos, disparo de armas de fuego, amenazas y violaciones) disminuyeron 29%.

Todas estas experiencias exitosas muestran la efectividad de un enfoque preventivo para enfrentar el auge de la criminalidad y la violencia en la región. En contraste, la evidencia muestra también que la lógica convencional puramente punitiva no proporciona un alivio real al problema de la criminalidad, sino que más bien tiende a profundizar los déficits de cohesión social que están a la raíz del mismo. Los estudios realizados muestran que la aplicación de penas más duras no resulta determinante para ponerle fin al delito. La delincuencia juvenil se reduce invirtiendo más en educación, creando oportunidades de trabajo para los jóvenes, y fortaleciendo la familia. El presidente Luiz Inácio da Silva ha subrayado que el problema de la criminalidad en Brasil está estrechamente ligado a la desocupación juvenil, y ha expresado que "es más barato y eficiente construir un aula que una celda". Entre los programas encaminados a enfrentar tal problemática, el gobierno de Lula ha creado un programa de "empleo primero", mediante el cual el gobierno y la empresa privada suman esfuerzos para dar la posibilidad de un primer empleo a los jóvenes.

El enfoque integral parece estar adquiriendo una base social de apoyo cada vez más amplia en América Latina. Recientemente, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, una de las áreas con más delincuencia de la Argentina, suscribió junto con otras fuerzas sociales un documento denominado "Seguridad: hacia un nuevo consenso democrático", en el cual se plantea: "Debe ser erradicada la falsa premisa instalada en nuestra sociedad, por interés, omisión o ignorancia, en el sentido de que se es

Cuadro 9.8: Inversión pública anual promedio por alumno y por reo, 2007

Nivel educativo	Presupuesto (millones US dólares)	Alumnos	Gasto por alumno (US dólares)
Parvularia	40.2	185,868	216
Básica	305.0	1,190,732	256
Media	35.1	136,615	257
Total	380.3	1,513,215	251

	Presupuesto (millones US dólares)	Reos	Gasto por reo (US dólares)
Sistema penitenciario	19.2	16,145	1,191

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y Ministerio de Educación.

exitoso en la lucha contra el delito si tan solo se incrementan las penas, aumentan las cárceles y su población, se encarcela a los niños de la calle por supuestos motivos tutelares, y se deponen tantos miramientos en materia de garantías". En lugar de ello, el documento propone "construir un nuevo concepto de seguridad ciudadana que inaugure un nuevo discurso, incorpore como tema central la exclusión social en todas sus manifestaciones y elabore una estrategia de inclusión" (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2006). Sobre el mismo tema, el expresidente argentino Néstor Kirchner ha enfatizado que "la seguridad no se construye con un palo en la mano".

En El Salvador, la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, conformada en 2006 para diseñar una estrategia de seguridad ciudadana, presentó el informe final de su trabajo, titulado *Seguridad y Paz: Un reto de país. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador*. Este ofrece lineamientos para ejecutar una política integral de seguridad y convivencia ciudadana basada en el fortalecimiento de la capacidad institucional para la gestión de la seguridad, la prevención y control de la violencia y la delincuencia, y la rehabilitación de las personas infractoras de la ley (Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, 2007).

Si bien las dificultades fiscales que El Salvador enfrenta implican restricciones presupuestarias de consideración para financiar los programas de tipo preventivo, el país tiene un margen de maniobra apreciable para reorientar a la prevención de la violencia recursos que en la actualidad destina para combatirla o lidiar con sus consecuencias, con un costo-beneficio social mucho más elevado. Estimaciones realizadas a partir de las asignaciones presupuestarias para el Ministerio de Educación y el sistema penitenciario indican que, en promedio, mantener a una persona en prisión durante un año sale cinco veces más caro que proveerle de educación en el mismo período en cualquier nivel educativo (véase cuadro 9.8).

En El Salvador, la implementación del Proyecto "Municipios Libres de Armas", impulsado a mediados del año 2005 en los municipios de San Martín e Ilopango, constituye una experiencia prometedora del potencial de una estrategia integral de reducción de la violencia armada

Consideraciones finales

1. El sentido de pertenencia a la sociedad es un eje central de la cohesión social. Pero solo puede construirse sobre la base de un firme compromiso de la sociedad para reducir la brecha de ingresos y garantizar a todos igualdad de oportunidades para alcanzar mayores niveles de desarrollo humano.

2. El acceso a empleo decente constituye una pieza fundamental de ese andamiaje. De modo particular, el empleo juega un papel clave en la inserción social de los jóvenes, puesto que constituye la principal fuente de ingreso de las personas, proporciona integridad social y conlleva legitimidad y reconocimiento social. Adicionalmente, en un país que,

como El Salvador, enfrenta serios problemas de inseguridad y violencia, la generación de empleo decente se constituye además en la principal herramienta para impulsar una efectiva estrategia de seguridad ciudadana. Si bien no cabe asimilar la pobreza con la delincuencia, tampoco se puede desconocer que la inseguridad, la precariedad laboral y el desempleo persistente se vinculan, por diversas vías, a esos comportamientos.

3. Para enfrentar la creciente ola de violencia y criminalidad, y crear condiciones de efectiva gobernabilidad, El Salvador necesita impulsar un pacto social que implemente estrategias que construyan cohesión social y aborden las causas estructurales del delito generando inclusión, protección social y oportunidades. Las iniciativas preventivas que involucra ese pacto pueden ser complementadas, como un mecanismo de última instancia, con un abordaje renovado de la acción de la policía y un sistema penal orientado a la reeducación y la reinserción productiva en la sociedad.

4. De manera previsible, las soluciones estructurales que implica tal pacto van a demandar cambios que requieren plazos históricos largos, así como el apoyo de una amplia gama de actores dispuestos a negociar y consensuar amplios acuerdos. Más específicamente, la cohesión social demandará de los distintos actores sociales, en particular de aquellos que gozan de una posición privilegiada, ceder beneficios, en aras de reducir la exclusión y la vulnerabilidad de los grupos en peores condiciones. Demandará también una mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en espacios de deliberación de los asuntos públicos y a confiar en las instituciones, así como un mayor sentido de pertenencia a la comunidad y de solidaridad con los grupos excluidos y vulnerables.

5. A corto plazo, sin embargo, es urgente que el país diseñe y ponga en marcha programas de creación de empleo juvenil, pues en la medida que estos se inserten al mercado laboral, disminuirán también las posibilidades de que participen en actividades violentas.

Notas

1. Tal como ha sido desarrollado en los capítulos 2 y 7, el empleo decente se define no solo por su nivel de remuneración o las condiciones en que se ejerce un trabajo, sino también por las posibilidades de acceso a una red de protección social, que permita mitigar los riesgos asociados al desempleo, el subempleo, la enfermedad, y la pérdida o disminución de los ingresos en la vejez.

2. Esos cuatro objetivos básicos son: i) permitir que todas las personas tengan acceso al empleo y se beneficien de los recursos, los derechos, los bienes, y los servicios; ii) prevenir los riesgos de exclusión; iii) ayudar a los más vulnerables; y iv) movilizar a todos los agentes relevantes en los ámbitos de la pobreza y la exclusión social.

3. Esta reunión del Consejo tuvo lugar en el castillo de Laeken (Bruselas), residencia de la familia real de Bélgica.

4. Ozden (2006) ha estimado que aproximadamente el 30% de la fuerza de trabajo con formación universitaria de El Salvador se encuentra en Estados Unidos.

5. Estas cifras ajustan las tasas de homicidios con base en la información preliminar del Censo de Población de 2007.

6. Un estudio patrocinado por el Banco Mundial encontró que la criminalidad es considerada el principal obstáculo para hacer negocios en El Salvador (Schiffer y Weder, 2001). El valor asignado a dicho obstáculo en El Salvador es el más alto en la muestra de 17 países latinoamericanos considerada en dicho estudio.

7. Fajnzylber et al. (2001) encontraron en una investigación sobre 45 países que la desigualdad elevada está positiva y significativamente correlacionada con las tasas de homicidios.

8. La tasa promedio de homicidios en las ciudades de la India es 2.7 por cada 100 mil habitantes; la tasa de Calculta, 0.3. Diferencias similares se aprecian entre Calcuta y las otras ciudades cuando la criminalidad se mide a partir del número total de violaciones al Código Penal de la India (Sen, 2007).

9. Según lo indican diferentes estudios (CEPAL et al., 2003; CEPAL, 2005), la pobreza en América Latina tiene una de sus causas principales en el hecho de que este continente es el más desigual de todos.

10. Se estima que, en 2005, un 17.1% de los menores de 18 años eran pobres, porcentaje mayor a los promedios generales. Ello significaba 12.3 millones de pobres jóvenes en Estados Unidos.

11. Estos resultados son robustos ante la inclusión de variables de "desincentivo" del delito y la aplicación de controles por simultaneidad y por características individuales y familiares.

12. Esta y las demás citas de textos en inglés han sido traducidas para este capítulo. (Nota de los editores.)

13. En el capítulo 3 de este Informe se explora cómo el calificativo de 'haraganes' se ha atribuido históricamente a quienes no están dispuestos a laborar en condiciones que consideran inadecuadas. La prensa de hoy recoge expresiones similares sobre los trabajadores de los sectores agrícola y de la construcción, que se habrían vuelto 'haraganes' por efecto de las remesas. En el capítulo 5 se explica que, en dichos sectores, muchas personas se rehúsan a trabajar porque sus expectativas salariales han crecido.

14. Una revisión de la nueva economía de la fuga de cerebros puede encontrarse en Docquier y Rapoport (2004).

15. Kliksberg (2007) señala que los niños de hogares más pobres tienen una probabilidad más alta de no finalizar la primaria o la secundaria porque deben trabajar en muchos casos (la OIT estima que hay más de 18 millones de niños menores de 14 años que trabajan en la región), porque hay un problema de desnutrición, o porque sus familias están desarticuladas y no pueden apoyarlos en sus estudios. Solo el 40% de los jóvenes latinoamericanos termina la secundaria frente al 85% en los países de la OECD.

16. El número de homicidios pasó de 4,452 en 1993 a 1,902 en 2002.