

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas

SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

La incorporación social en Centroamérica: trayectorias, obstáculos y oportunidades

Diego Sánchez-Ancochea

Juliana Martínez Franzoni

Con la participación de
Salvador Martí i Puig



NACIONES UNIDAS

CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

LA INCORPORACIÓN SOCIAL EN CENTROAMÉRICA: TRAYECTORIAS, OBSTÁCULOS Y OPORTUNIDADES

Diego Sánchez-Ancochea
Juliana Martínez Franzoni

Con la participación de
Salvador Martí i Puig

Este documento fue preparado por Diego Sánchez-Ancochea, Director del Latin American Centre de la Universidad de Oxford, Juliana Martínez Franzoni, Profesora Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica y Salvador Martí i Puig, Profesor de la Universidad de Girona e Investigador Asociado del CICOB-Barcelona, quien colaboró en los capítulos II y VI .

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial formal, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

Resumen/Abstract	7
I. Introducción	9
II. El universalismo como forma de incorporación social: definición y determinantes	12
A. Introducción.....	12
B. Tipos de incorporación social e importancia del universalismo	12
C. Centroamérica: del pasado común a diferencias crecientes.....	16
D. Precondiciones y factores intervinientes	19
III. Los obstáculos históricos para la incorporación social: Centroamérica antes de la doble transición	25
A. Introducción.....	25
B. El modelo económico	26
C. El modelo político	32
D. Incorporación social excluyente	34
E. Las guerras civiles como resultados de la exclusión política y económica	37
F. La efímera excepción nicaragüense en la década de 1980	38
G. Conclusiones.....	41
IV. Incorporación social desde la transición política: avances, retrocesos y continuidades	42
A. Introducción.....	42
B. El mayor dinamismo de la política social en Centroamérica.....	43
C. Salud	44
D. Pensiones	51
E. Transferencias monetarias condicionadas	59
F. Conclusiones.....	64
V. Los cambios en el modelo económico: ¿Oportunidad u obstáculo para la incorporación social?	65
A. Introducción.....	65
B. Cambios fundamentales en el modelo económico.....	66
C. Los resultados del nuevo modelo económico.....	72
D. Los cambios en las élites económicas y las diferencias en sus preferencias	78
E. Conclusiones.....	83
VI. Los cambios en el modelo político: democracia, partidos políticos y actores sociales	84
A. Introducción.....	84
B. Transición a la democracia y consolidación.....	85
C. Diferencias en los sistemas de partidos y las posiciones ideológicas.....	91
D. El carácter programático de los partidos políticos: visiones sobre las políticas de incorporación social y el rol del Estado y del mercado	93
E. El espacio para la sociedad civil: redes de movilización dispersas	97
F. Los determinantes inmediatos en las políticas sectoriales.....	99
G. Conclusiones.....	102

VII. Conclusiones	104
A. Incorporación social en Centroamérica: Evolución y determinantes	104
B. Implicaciones.....	106

Bibliografía	109
---------------------------	-----

Cuadros

Cuadro 1	Ingreso medio agrícola por habitante del medio rural, 1970	27
Cuadro 2	Distribución sectorial del PIB real (a precios de 1970), 1950-1978	28
Cuadro 3	Empleo público 1965 y 1975, números absolutos y porcentajes de la PEA	28
Cuadro 4	Estadísticas de seguridad social, 1970.....	35
Cuadro 5	Gasto real por persona (dólares de 1970) en salud y educación, década de 1970	36
Cuadro 6	Niveles de vida de la población según país, 1970.....	36
Cuadro 7	Reformas de salud en El Salvador	47
Cuadro 8	Partos asistidos por personal capacitado, en porcentajes para el último año disponible y diferencia con respecto a 1993	49
Cuadro 9	Pensiones no contributivas en El Salvador y Guatemala y comparación con países líderes	58
Cuadro 10	Cobertura, presupuesto y gasto medio de las TMCs.....	63
Cuadro 11	Tasa de crecimiento medio anual, PIB a precios locales constantes, 1990-2014	72
Cuadro 12	Tasa media de crecimiento anual, PIB per cápita, 1990-2014.....	73
Cuadro 13	Grado de importancia de problemas para la consolidación democrática, 2013	88
Cuadro 14	Principal cuestión para la consolidación de la democracia por partido político	89
Cuadro 15	Indicadores de la calidad estatal y el Estado de derecho	90
Cuadro 16	Ubicación ideológica del partido	91
Cuadro 17	Dinámica de las elecciones presidenciales en El Salvador, Guatemala y Nicaragua	92
Cuadro 18	Estado comparado con mercado	94
Cuadro 19	Tipo de carga impositiva por partido político.....	95
Cuadro 20	Tipo de carga impositiva por partido político (en porcentajes)	95
Cuadro 21	Papel del Estado en las políticas sociales	96

Recuadros

Recuadro 1	Trayectorias con respecto al universalismo en salud y pensiones: valoración del presente con relación al momento previo a la democratización.....	18
Recuadro 2	Tendencias con referencia al objetivo de incorporación social universalista en salud.....	50

Recuadro 3	Tendencias con referencia al objetivo de incorporación social universalista en pensiones.....	57
Recuadro 4	Programas de transferencias monetarias condicionadas	61
Recuadro 5	Caracterización de los grupos económicos por países, década de 2000	79

Figuras

Figura 1	Grados y tipos de incorporación social.....	13
Figura 2	Precondiciones y factores intervinientes.....	22

RESUMEN

En este documento se analizan los cambios y continuidades ocurridos en materia de incorporación social en El Salvador, Guatemala y Nicaragua desde los años noventa. Para ello, se estudian las pensiones por vejez, los servicios de salud y las transferencias monetarias condicionadas (TMCs), especialmente, en sus relaciones con los servicios de salud. Interesa particularmente determinar los avances hacia una incorporación universal —la más efectiva para la redistribución del ingreso—, la cual tiene lugar cuando los programas sociales combinan coberturas amplias con beneficios robustos y altos grados de equidad.

En el estudio se demuestra que ha habido mejoras significativas en términos de incorporación social, pero que ésta ha sido, en general, de carácter segmentado antes que universal. Persisten problemas significativos en materia de cobertura, suficiencia y equidad en salud y pensiones, mientras que las TMCs han tenido capacidades muy desiguales para influir positivamente en los otros sectores de política social. Con esta trayectoria como rasgo común, El Salvador ha dado pasos especialmente significativos para promover el universalismo en el sector salud, no así en pensiones.

¿Qué explica los cambios y las variaciones encontradas? Primero, la presencia sostenida de competencia electoral contribuyó al aumento del gasto social en los tres países. Segundo, la existencia de un partido programático de izquierda ha sido una condición necesaria para avanzar en trayectorias universalistas. Tercero, el modelo económico ha sido un obstáculo para la incorporación social por su falta de dinamismo y por la ausencia de incentivos para la acumulación de capital humano y una ampliación de la base fiscal de la política social. Por último, la explicación de las diferencias sectoriales dentro de un mismo país depende de factores adicionales como la constelación sectorial de actores, el papel de las ideas internacionales y la presencia o ausencia de actores estatales tecnopolíticos con capacidad de promover un proyecto incluyente.

ABSTRACT

This document studies changes and continuities in terms of social incorporation in El Salvador, Guatemala and Nicaragua since the early 1990s. To this effect, old-age pensions, health services and conditional cash transfers (CCTs) programs, particularly in their relation to health services, are studied. The main concern is establishing the evolution of universal incorporation —particularly important for income redistribution— which takes place when social programs combine broad coverage, generosity and equity.

The study reports significant improvements in terms of social incorporation but most often of a segmented (as opposed to universal) kind. The three countries still face significant problems of coverage, generosity and equity in healthcare and pensions. Meanwhile, CCTs have been unequally able to influence the other social policy sectors. Although the three countries share these patterns, the document shows that El Salvador has taken more significant steps to promote universalism in healthcare (but not in pensions).

What factors account for changes and variations? First, electoral competition has contributed to the expansion of social spending across the board. Second, the existence of a left-wing programmatic party is a necessary condition to move towards universalism. Third, the economic model has inhibited social incorporation due to its insufficient dynamism and to the lack of incentives for the accumulation of human capital and, by extension, for an expanded fiscal base for social policy. Lastly, sectoral differences within a given country can be explained by additional factors, including the specific constellation of actors at work, the role of international ideas and the presence (or absence) of a techno-political actor with the ability to push for an equitable project.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando se piensa en las condiciones sociales centroamericanas, hay dos grandes tentaciones: lamentarse de la difícil situación social que vive la mayoría de la población, o bien, documentarla bajo un cierto supuesto de inmutabilidad. Vale la pena, sin embargo, recordar que hacia 1940, Costa Rica, considerada ahora uno de los ejemplos de éxito en América Latina (Sandbrook y otros, 2008), tenía una mortalidad infantil mayor que la de El Salvador o México y una altísima proporción de la niñez llegaba a las aulas descalza y portaba por ello serias enfermedades. Es cierto que en aquel momento Costa Rica no enfrentaba poderes fácticos como el narcotráfico o las maras; aun así, tenía un Estado pequeño y poco desarrollado, y el panorama nacional e internacional era muy turbulento, al punto de conducir al país a una guerra civil.

Dado que mucho está cambiando en Centroamérica —incluyendo avances significativos como la consolidación democrática— y que la lucha contra la desigualdad se ha convertido en un reto global (Banco Mundial, 2006; Piketty, 2014), parecería un buen momento para abonar al debate sobre cómo promover la equidad en la región. No cabe duda que para lograrlo, el papel de la política económica es fundamental: aumentar la calidad del empleo, fortalecer a las pequeñas y medianas empresas y mejorar la distribución funcional del ingreso son retos ineludibles. A la vez, la contribución de la política social es también indiscutible. Basta con considerar que las diferencias en la capacidad redistributiva de los países son aún mayores que sus diferencias en la distribución primaria del ingreso. Esto es claro en los países de mayores ingresos (OCDE/BID/Banco Mundial, 2014), pero también en América Latina. Por ejemplo, la distribución primaria del ingreso entre quintiles en El Salvador, Costa Rica y Chile es básicamente igual. Sin embargo, una vez considerada la política social, Costa Rica y, en menor medida Chile, acaban con una mejor distribución del ingreso (Martínez Franzoni y Voorend, 2009).

La importancia de la política social a la hora de estudiar la desigualdad se extiende a su impacto en la reducción de los riesgos sociales, la cohesión social y las relaciones entre las personas y el Estado, así como otros temas a los que se presta aquí menor atención, como las brechas en satisfacción de necesidades básicas y las diferencias de género y etnia, así como entre territorios.

Estudiar la política social en el marco de la preocupación por la desigualdad es también importante porque refleja el tipo de estructura económica, de Estado y de élites de un país. La falta de dinamismo económico (que lleva a la dependencia de los flujos migratorios), el carácter excluyente de las élites económicas y la debilidad del Estado contribuyen directamente a la falta de la incorporación social (esto es, de acceso a servicios y transferencias públicas) que se observan en muchos países.

Ocurre que no todas las formas de incorporación social son igualmente redistributivas ni contribuyen de igual manera al desarrollo económico y social. La incorporación social universal, es decir, aquella que provee a toda la ciudadanía de beneficios similares y suficientes en nivel y calidad, tiene mayor capacidad de generar un abanico amplio de resultados positivos (véase el capítulo II).

Este trabajo explora los avances en la incorporación social, particularmente de carácter universalista, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua durante el período 1990-2014. El objetivo es entender los obstáculos para avanzar hacia una mayor redistribución del ingreso así como también identificar oportunidades para hacerlo. Dicho análisis se lleva a cabo a través de la comparación de tres sectores: pensiones, salud y transferencias monetarias condicionadas (TMCs). Considerar más de un sector de política permite separar el peso relativo de las variables macroeconómicas y políticas de los factores sectoriales. Abordar transferencias y servicios introduce también variaciones interesantes en la dinámica de cambio y continuidad entre sectores. Por último, se consideran medidas que refieren a

sectores ya establecidos (como la salud), emergentes (como las transferencias) y mixtos (como pensiones con el componente histórico contributivo, pero también, de modo más reciente, de índole no contributivo).

Explorar los avances en la incorporación social universal en el contexto centroamericano puede resultar para muchos algo cercano al absurdo. La debilidad institucional, la oposición de las élites económicas al pago de impuestos y a las políticas redistributivas, y la debilidad institucional del Estado conspiran en contra de políticas ambiciosas y llevan a la defensa de intervenciones más focalizadas que requieren de menos recursos y se concentran sólo en los más pobres.

La falta tanto de investigaciones sobre política social y universalismo, como de propuestas concretas para avanzar hacia mayor incorporación social universal en la región, constituye un desafío de relevancia. Si bien el universalismo no se logra de la noche a la mañana —ni en Centroamérica ni en ningún otro lugar del mundo—, lo cierto es que algunos países se han ido acercando más que otros a esta aspiración, al menos en algunos sectores. Por tanto, vale la pena considerar preguntas ambiciosas incluso en países con pasados excluyentes. Es claro y notorio que Centroamérica no posee políticas universales. La interrogante más pertinente y la que persigue contestar este trabajo, sin embargo, es en qué países y en qué sectores hay trayectorias favorables al universalismo y por qué.

En los siguientes cinco capítulos se muestra que El Salvador, Guatemala y Nicaragua han avanzado en términos de incorporación social, pero que, en general, ésta ha sido de carácter segmentado. Existen todavía enormes diferencias en cuanto a la calidad de los servicios de salud entre distintos estratos de población, así como asimetrías significativas en el acceso a las pensiones. Mientras tanto, las TMCs han tenido potenciales muy desiguales para influir positivamente en los otros dos sectores en el mediano y largo plazos. A la vez, el estudio muestra también que El Salvador ha dado pasos más decisivos que los otros dos países en cuando a promover el universalismo, fundamentalmente en el sector salud. El análisis demuestra que los avances futuros en la política social están llenos de obstáculos, pero también de oportunidades promisorias.

¿Cómo se explican estas diferencias entre países y sectores? Este estudio abona a una literatura que muestra que contar con la participación de un partido programático de izquierda (sea que se encuentre en el gobierno o mediante la competencia electoral con partidos políticos más afines a un Estado subsidiario) ha sido una condición necesaria aunque no suficiente para avanzar en trayectorias universalistas que lleven hacia una mayor redistribución del ingreso. El modelo económico también influye, aunque su impacto es más complejo y contradictorio. Por una parte, dicho modelo genera distintos actores e influye en las preferencias que éstos tienen por una mayor o menor redistribución de la renta. En el caso centroamericano, escenarios extractivos en materia de recursos humanos (en los cuales la economía se nutre ya de mano de obra no calificada de bajo costo, o bien de remesas) generan pocos incentivos para redistribuir renta. Por otra parte, el crecimiento económico influye en la capacidad de los gobiernos de generar recursos fiscales para financiar los programas sociales.

Aun así, ni la democracia, ni los partidos políticos ni el modelo económico son por sí solos capaces de explicar por qué hay sectores dentro de un mismo país que experimentan reformas mucho más positivas hacia el universalismo que otros. Para ello, es necesario considerar factores adicionales como: a) la constelación sectorial de actores, incluyendo los grupos de interés; b) el papel de las ideas internacionales, y c) la existencia de actores estatales tecnopolíticos con capacidad de avanzar un proyecto coherente en una dirección u otra.

Este estudio contribuye a la literatura de cuatro formas principales. En primer lugar, pone el acento en la necesidad de considerar de forma más rigurosa los avances y retrocesos en materia de incorporación social universal en Centroamérica. En segundo lugar, documenta la relevancia que el fortalecimiento tanto de las instituciones democráticas como de los partidos políticos programáticos tiene para promover el universalismo. En tercer lugar, subraya la importancia de consolidar economías más dinámicas basadas en el empleo formal y en trabajo calificado y, a la vez, de lograr que la élite económica entienda la importancia productiva y social tanto de los impuestos como de las políticas redistributivas. Por último, al considerar las diferencias entre países y sectores, el estudio muestra la importancia de generar nuevas coaliciones prouniversalismo a nivel sectorial.

Este documento se compone de seis capítulos más. En el capítulo II se define con detalle el concepto de incorporación social, se describen sus tipos (universalista y segmentada), se justifica la importancia del universalismo y se propone una explicación sobre sus determinantes. En el capítulo II también se explica la metodología utilizada en este trabajo. En el capítulo III, escrito conjuntamente con Salvador Martí i Puig, se describen los obstáculos históricos para avanzar en la incorporación social en Centroamérica. Se discute el carácter excluyente tanto del modelo económico primario-exportador, como de los sistemas políticos autocráticos, y se muestra cómo se tradujeron en bajos niveles de incorporación social. Dada la falta de datos, el capítulo se concentra sobre todo en el gasto social en la década de los setenta.

En el capítulo IV se abordan las continuidades y los cambios experimentados por la política social desde la década de 1990. Para ello se presentan los nueve casos de interés a partir de los tres países y los tres sectores considerados. Quedan demostrados en este capítulo los avances desiguales entre países y sectores en incorporación social, junto con las dificultades para que ésta sea más universal.

En el capítulo V se exploran los cambios en el modelo económico y su impacto sobre la política social. En particular, se indaga en qué medida aumentó la capacidad de generar ingresos fiscales, así como algunos cambios en la estructura económica y laboral que tuvieron lugar. En el capítulo se pone especial atención en los cambios en la estrategia de los grupos económicos y su disponibilidad para el pago de impuestos.

El capítulo VI, también escrito conjuntamente con Salvador Martí i Puig, se enfoca en los cambios en el modelo político y su impacto sobre la política social. Se examina para ello las transformaciones en la calidad de la democracia, los partidos políticos y los contrapesos sociales. Se pone especial acento en las visiones ideológicas de los partidos políticos principales con respecto al papel del Estado en la economía, así como en la importancia de la existencia de un partido programático de izquierda en El Salvador y su ausencia en los otros dos casos. En este capítulo se aborda también el papel de los factores que intervienen para explicar las diferencias entre salud y pensiones en el caso salvadoreño.

Finalmente, el capítulo VII se cierra con el estudio de un resumen sobre los hallazgos de este trabajo y una discusión de las implicaciones que estos tienen para el impulso a trayectorias universalistas en el futuro.

II. EL UNIVERSALISMO COMO FORMA DE INCORPORACIÓN SOCIAL: DEFINICIÓN Y DETERMINANTES

A. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se discuten las variables dependientes e independientes en las que se apoya el resto del estudio. Se comienza por definir el concepto de incorporación social y por subrayar la importancia de aquella de corte universal no sólo para lograr mayores niveles de distribución de la renta sino también para evitar estigmas, promover cohesión social y favorecer la competitividad.

Más adelante se describe con cierto detalle el caso centroamericano, insistiendo en sus problemas histórico-estructurales y justificando la selección de los tres casos. Se trata de países históricamente excluyentes, que sufrieron el impacto de la guerra y que experimentaron una transición democrática en momentos similares de la década de los años noventa, criterio éste último por el que se excluye a Honduras de este estudio.

El capítulo concluye con una discusión sobre las principales precondiciones y determinantes de las diferencias en la política social que se encuentra tanto a nivel teórico como en el caso de los tres países y tres sectores estudiados. El enfoque analítico utilizado distingue entre condiciones macro, tanto económicas (demanda de capital humano y capacidad del modelo económico para la generación de ingresos) como políticas (democracia, estabilidad del sistema de partidos y presencia de partidos programáticos, particularmente de izquierda) y factores intervinientes a nivel sectorial.

B. TIPOS DE INCORPORACIÓN SOCIAL E IMPORTANCIA DEL UNIVERSALISMO ¹

Desde el punto de vista de la igualdad, la política social es relevante para introducir una autonomía con respecto a la asignación de recursos que hace el mercado. Esta autonomía es lo que se denomina en este estudio incorporación social (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013a), o desmercantilización si se apela al término propuesto por Esping-Andersen en su trabajo pionero de 1990. Existe incorporación social cuando las personas son capaces de tener garantizados su bienestar en materia de salud, educación, protección con relación a la vejez y a los accidentes, con independencia de sus ingresos monetarios, sean éstos obtenidos de manera directa o indirecta (mediante otros integrantes de la familia).²

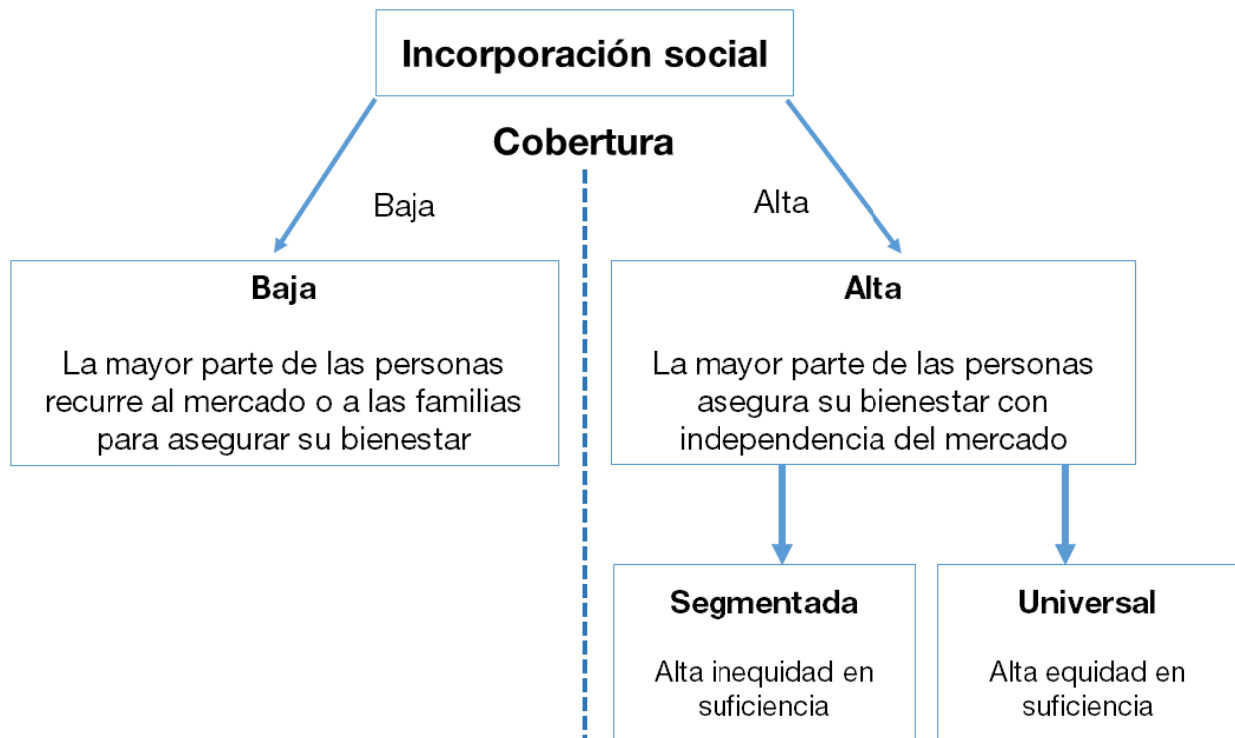
Existen diversas razones por las que tiene sentido promover dicha autonomía cuando se busca construir sociedades más equitativas. Primero, las fluctuaciones macroeconómicas dentro del sistema capitalista son intensas y hay un conjunto de derechos sociales que requieren ser protegidos de estas fluctuaciones. Segundo, en un momento dado del tiempo, la mayor parte de la población no tiene acceso directo al mercado laboral por ser muy joven, demasiado mayor, tener una discapacidad o estar cuidando a otros. Tercero, los países tienen necesidades de aumentar su capital humano, pero buena parte de la población carece de recursos monetarios suficientes para hacer frente a los costos de educación o de salud y no siempre el mercado ofrece calidad u oportunidad. Finalmente, en cada momento histórico hay un conjunto de servicios que se consideran derechos humanos inalienables.

¹ Esa discusión se apoya en Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea (2014a; en prensa).

² La incorporación social fomenta también la autonomía de los individuos respecto del trabajo no remunerado (principalmente femenino) disponible en las familias. Si bien éste es un aspecto de enorme importancia en Centroamérica (Martínez Franzoni, 2008), en este documento se deja relativamente al margen.

La incorporación social puede ser universal o segmentada (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2015). Hay incorporación social universal cuando los programas sociales (tanto de servicios como de transferencias) tienen coberturas amplias y aportan beneficios robustos y con altos grados de equidad entre distintos grupos de la población. Por el contrario, la incorporación social es segmentada cuando genera beneficios limitados y/o grados bajos de equidad entre distintos grupos de la población, incluyendo medidas superadoras de la división sexual del trabajo entre hombres y mujeres. Nótese que las reformas de mercado que, por ejemplo, privatizan las pensiones tienden a generar una caída de la incorporación social (o lo que se podría llamar desincorporación social) dado que aumentan la dependencia de los individuos con respecto al mercado.

FIGURA 1
GRADOS Y TIPOS DE INCORPORACIÓN SOCIAL



Fuente: Elaboración propia.

La “paradoja de la redistribución” muestra que la política social con mayor impacto progresivo en la distribución de la renta es aquella de carácter universal (Korpi y Palmer, 1998). Ello es así porque estas medidas promueven intereses comunes entre sectores socioeconómicos diversos que, en términos de la política social, resultan en mejores transferencias y servicios. Un mayor nivel de servicios y transferencias per cápita beneficia en términos relativos mucho más a los más pobres, incluso aunque sea financiado por impuestos regresivos, algo que muestran claramente Huber y Stephens (2012) con una serie de cálculos sencillos, pero muy pertinentes.

Existen motivos adicionales por los que promover la incorporación social de carácter universal es deseable en los países del Sur en general y en Centroamérica, en particular (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2014):

1) *Evitar los estigmas.* El problema de muchas intervenciones sociales orientadas a los pobres es que fortalecen estereotipos negativos (Walker, 2011). Peter Townsend —uno de los críticos más virulentos de los programas focalizados— lo explica de forma muy clara: la selectividad “malinterpreta la naturaleza de la pobreza y refuerza el problema que se supone trata de aliviar... Consolida relaciones jerárquicas de superioridad e inferioridad en la sociedad, empeora más que mejora el estatus de los pobres, y aumenta las desigualdades sociales” (Townsend, 1976, pág. 126 citado en Walker, 2011, pág. 142). A menudo, los programas focalizados insisten en asociar la pobreza a deficiencias individuales de los pobres y promueven que estas personas cambien su comportamiento. Esto es evidente, por ejemplo, en el caso de las transferencias condicionadas, las cuales se apoyan en el supuesto de que los incentivos son necesarios porque las familias de bajos ingresos no saben lo que es mejor para sus hijos en términos de salud y educación. Por el contrario, las intervenciones que de una u otra forma llegan a todos con programas de calidad refuerzan la visión de cada individuo como ciudadano integrante de una comunidad.

2) *Huir de distinciones arbitrarias y erróneas entre pobres y no pobres.* Las políticas de corte universal no destinan recursos escasos a separar entre pobres y no pobres, o entre pobres merecedores y no merecedores del apoyo estatal. La fluidez de la pobreza —es decir, las múltiples zonas grises que tienen lugar entre la aparentemente obvia dicotomía pobre/no pobre—, así como sus variadas dimensiones en países como los centroamericanos, hace que estas distinciones sean inútiles.

3) *Promover la cohesión social.* Para la CEPAL, uno de los objetivos del desarrollo y uno de los mecanismos centrales para lograrlo es promover la cohesión social y la creación de un “contrato social” (CEPAL, 2007) o “pactos sociales” (CEPAL, 2010a). La cohesión social apela a la estabilidad que las sociedades logran gracias a su capacidad para crear sentimientos de pertenencia y membresía basados en lazos de carácter social (Hopenheyn, 2007). La política social de corte universal promueve dichos lazos a través de distintos mecanismos. Primero, crea espacios de interacción casi únicos entre los ricos, la clase media y los pobres. De esa forma, reduce las distancias sociales entre grupos y los permite considerarse miembros de una sociedad con problemas, deseos y necesidades comunes.

Segundo, contribuye a fortalecer el sentimiento de pertenencia a una comunidad. Beland y Waddan (2013), por ejemplo, muestran cómo el sistema de salud es una de las mayores señas de identidad de los canadienses, que contribuye a distinguirlos de los Estados Unidos. Algo parecido sucede en Costa Rica, donde la Caja Costarricense del Seguro Social se ha convertido desde su creación en la década de 1940 en una institución que refleja los principios de paz, socialdemocracia y apego a la ley de los que se vanaglorian los costarricenses.

El papel cohesionador de la política social puede ser especialmente útil en sociedades posconflicto, que necesitan trascender historias de distinción y exclusión. Deacon y Stubs (2007) subrayan, en este sentido, el caso del sureste de Europa donde el universalismo podría favorecer la solidaridad social tanto en la etapa de reconstrucción como más adelante. El caso de los países centroamericanos que se está estudiando en este escrito es, por supuesto, bastante similar.

4) *Favorecer la competitividad.* A menudo se describe a las políticas sociales como un lujo que los países del Sur no se pueden permitir. Se argumenta además que políticas excesivamente generosas pueden reducir los incentivos de los individuos para progresar y aumentar su propia productividad. No cabe duda que las intervenciones que implican altos beneficios para la mayoría de la población pueden resultar costosas, punto que se desarrollará con más detenimiento en el capítulo V. Estas medidas requieren de mayores impuestos, los cuales son especialmente difíciles de recaudar en economías abiertas y que compiten por atraer empresas transnacionales (Grunberg, 1998; Tanzi, 2004). No obstante, es preciso tener presente que las políticas de corte universal pueden ser enormemente rentables desde un

punto de vista económico y expresarse en mejoras de la competitividad internacional de los países (Mkandawire, 2006). De hecho, este tipo de políticas pueden ayudar a minimizar los efectos negativos de los choques externos y así reducir el impacto negativo de los ajustes sobre la inversión. Pueden también contribuir a la acumulación de capital humano, el incremento de la demanda agregada y un aumento del capital social. El resultado de todo ello será un mayor crecimiento económico junto con la creación de ventajas comparativas más dinámicas, algo que ha sucedido en países del Sur como Costa Rica y la República de Mauricio (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013a; Sandbrook y otros, 2007).

Conviene aclarar aquí qué es lo que se entiende en este estudio por universalismo y cuáles se considera que son las vías para lograrlo. En los últimos años, tanto en la producción académica como en el debate público nos encontramos con dos enfoques, los cuales pueden catalogarse como minimalista y maximalista (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, en prensa). Se denomina minimalista a aquella definición que entiende el universalismo como el acceso generalizado a beneficios básicos. Este enfoque busca, por ejemplo, proveer a todos los ciudadanos de acceso a una canasta limitada de derechos de salud, manteniendo muchas veces desigualdades en cuanto a los beneficios recibidos por distintos grupos de población. Por maximalista, en cambio, se entiende aquella definición que concibe el universalismo como una cobertura masiva, generosa y equitativa, a través de programas sociales específicamente financiados con impuestos generales.

El problema de la primera de las definiciones es que, en la práctica, fomenta una incorporación social de carácter segmentado (con distintos grupos de la población beneficiándose de transferencias y servicios desiguales) antes que universalista. El problema de la segunda definición, por su parte, es que resulta excesivamente ambiciosa: para una buena parte de los países del Sur es casi imposible desarrollar —al menos en el corto plazo— programas que abarquen a toda la población a través de los mismos mecanismos y lograr, además, recursos suficientes para financiarlos. Como lo explica Jennifer Pribble en su estudio sobre política social universal en Chile y Uruguay, “en el contexto de la América Latina contemporánea, la consolidación de un Estado del bienestar con esas características es altamente improbable en el corto y medio plazo” (Pribble, 2013, pág. 8).

Por ello, siguiendo trabajos previos (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2014 y en prensa) aquí se defiende la utilidad analítica y empírica de separar el universalismo como rasgo de los resultados de política, de los instrumentos que lo hacen posible. Es posible lograr que una combinación particular de diversos instrumentos —propios de la seguridad social, la asistencia social e incluso asociados al poder adquisitivo de las familias mediante copagos progresivos— puedan contribuir de forma conjunta a lograr las tres grandes dimensiones del universalismo: coberturas (masivas); suficiencia en el tipo y la calidad de beneficios; y equidad de los beneficios.

Este enfoque puede facilitar considerablemente la construcción de nuevas políticas sociales en realidades tan complejas como las de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Se trata de entender que muchas intervenciones distintas pueden —casi como en un rompecabezas— completar un tejido universalista. Lo importante es que todas ellas tengan un carácter lo más unificado posible, es decir, que traten de apoyarse en sistemas de financiación que en algún grado separan contribuciones de beneficios, y definan y provean éstos de la forma más equitativa posible. Para lograr todo ello, es especialmente importante regular las opciones de mercado que compiten en cada escenario nacional y sectorial con la provisión estatal. En países donde el sector privado es fuerte y provee servicios y transferencias para la clase media y alta será enormemente difícil generar, a la vez, un Estado capaz de proveer similares protecciones para todos.

Nuestro enfoque remite, además, a la importancia de las trayectorias de largo plazo. Al conceptualizar la construcción de universalismo como un proceso progresivo al que poco a poco se van uniendo piezas es posible comparar distintas intervenciones de forma más rica. Cuando se considera una reforma de salud, por ejemplo, se impone preguntar: ¿Va en la dirección universalizadora? ¿Crea actores y procesos que motivarán nuevos avances en el futuro? ¿Integra políticas en lugar de fragmentarlas? Ese tipo de preguntas son, precisamente, las que se formulan en el capítulo III de este trabajo.

C. CENTROAMÉRICA: DEL PASADO COMÚN A DIFERENCIAS CRECIENTES

Hablar de universalismo (incluso el minimalista, basado en coberturas amplias de transferencias y servicios básicos) en el contexto centroamericano previo a la década de 1980 parecería fuera de todo sentido común. Como se muestra en el capítulo II, durante el siglo XIX y buena parte del XX, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua se caracterizaron por modelos altamente excluyentes (Bulmer Thomas, 1987; Dunkerley, 1988; Torres Rivas, 1998). En lo político, todos los países tenían regímenes autoritarios de distinto corte, más personalista en el caso nicaraguense, más centrado en una cúpula militar en el caso salvadoreño y más militar-autoritario en el caso guatemalteco. En todos ellos, el Estado y la élite económica mantenía lazos estrechos y la influencia de la segunda sobre las decisiones políticas era altísima.

En lo económico, el modelo buscaba maximizar las ganancias de diversos productos primarios para la exportación, incluyendo el café, el banano y más tarde la carne, además de otros productos agrícolas no tradicionales. El mercado de trabajo estaba altamente regulado con el objetivo de mantener los salarios reales a los niveles más bajos posibles. Hasta la década de los sesenta existían pocos incentivos, además para profundizar el tamaño del mercado interno y fomentar el poder adquisitivo de las clases populares. La política de sustitución de importaciones (apoyada en la creación del Mercado Común Centroamericano) creó un nuevo sector urbano, pero no modificó de forma fundamental las bases del modelo anterior o su orientación proélite.

Ante esta realidad, no sorprende que la política social tuviera un carácter residual. Filgueira (2007) habla de estos países como excluyentes, con una política social que cubría a una minoría, tenía bajos niveles de suficiencia y reforzaba la pauta de estratificación social. En estos países excluyentes (entre los cuales el autor incluye además a Bolivia), en torno a 1970, la seguridad social cubría a menos de un 10% de la población, la tasa de matrícula bruta en secundaria era de sólo un 18% y el gasto social como porcentaje del producto interno bruto (PIB) inferior al 3%. Dados, además, los enormes problemas de calidad en la oferta pública, difícilmente se podía hablar de una provisión universalista.

Este patrón parece haber comenzado, en alguna medida, a cambiar desde mediados de la década de 1990 (Martínez Franzoni, 2014a). Primero, como se explica con más detalle en el capítulo III, el gasto social aumentó de forma sostenida. Entre 1993 y 2009 el gasto social per cápita creció 526% en El Salvador (de 61 dólares de 2005 a 382 dólares), un 168% en Guatemala (de 68 dólares a 182 dólares) y un 140% en Nicaragua (de 50 dólares a 120 dólares). Segundo, en todos los países ha habido mayor voluntad por integrar a los más pobres, dándoles acceso a las transferencias condicionadas e introduciendo reformas (desparejas) en salud, educación, pensiones, vivienda y otras áreas.

A la vez, las variaciones entre países son también relevantes. El Salvador elevó varias veces más el gasto por habitante que Guatemala a pesar de que este segundo país tiene la economía más grande de la región y que, por lo tanto, el aumento de recursos destinado a lo social tiene un peso considerablemente menor relativo al PIB. En Nicaragua, por el contrario, el incremento en términos de PIB fue mayor que en términos de gasto per cápita y, en ambos casos, se concentró en la década de 2000.

¿Representan esos cambios el comienzo de una trayectoria universalista? ¿Existe algún patrón regional común? ¿Cómo se explican las diferencias entre países a partir de los años noventa? Para contestar estas preguntas, resultaría tentador considerar todos los países centroamericanos y un número amplio de sectores de política. Sin embargo, retos de índole empírica dificultan establecer relaciones relevantes entre las distintas variables. Por ello, este estudio se centra en tres de los países históricamente excluyentes que sufrieron el impacto de la guerra. A continuación se delinea sucintamente el perfil de cada país como justificación de su interés para el estudio. Se hace referencia tanto a la variable dependiente como algunos de los elementos centrales del sistema político que se discuten en la sección siguiente como parte de las variables independientes:

1) *El Salvador*: De los países centroamericanos es el que ha experimentado mayores cambios en su política social, tanto en dirección inclusiva universalista como de desincorporación social. Con respecto a su modelo político, la transición democrática reflejó un empate político y militar entre la élite y la izquierda agrupada en el Frente Farabundo Martí para Liberación Nacional (FMLN). Desde la firma de los acuerdos de paz en 1992, cuenta con un sistema político bipartidista consolidado y estable.

2) *Guatemala*: De los países centroamericanos es el que ha experimentado menores cambios en su política social y, en el balance, ha mantenido una política social excluyente. La transición democrática siguió a una derrota militar de las fuerzas opositoras al régimen. En el marco de los acuerdos de paz firmados en 1994 la élite negoció con un conjunto amplio de fuerzas sociales sin una representación político-partidaria única fuerte. Desde entonces cuenta con un sistema de partidos en constante cambio.

3) *Nicaragua*: De los países centroamericanos es el que inició la década de 1990 con políticas, al menos formalmente, de índole más universalista. Desde entonces ha experimentado cambios retroactivos de su política social. Se trata además del único de los tres países que tuvo, antes de los años noventa, un movimiento de izquierda que accedió al Estado para buscar alterar los legados excluyentes de la política y de la economía. En lugar de acuerdos de paz como en los restantes dos países, la transición de la revolución a las elecciones tuvo lugar en las urnas. Durante los noventa y la primera mitad de la década de 2000, contó con un sistema bipartidista y desde 2005 crecientemente se ha ido configurando un sistema político de partido hegemónico de izquierdas con avances contradictorios en la política social.

En materia de sectores de política social, el análisis se centra en salud, pensiones y TMCs. Los dos primeros representan *grosso modo* dos terceras partes de la inversión de los países. Se trata además de programas sociales de larga data, creados durante el siglo XX, en la primera mitad en el caso de la salud pública y en la segunda en el caso de las pensiones y de programas de enfermedad y maternidad enmarcados en la seguridad social. El tercero es el programa estrella de la primera década del siglo veintiuno, habiéndose extendido en muy poco tiempo desde los dos países pioneros (Brasil y México) al resto América Latina. Tiene la particularidad de que se plantea, al menos en su diseño, como un programa que articula el acceso a servicios de salud y educación y de esa forma, aunque focalizado, puede contribuir a expandir la incorporación social universal en el largo plazo. Salud y pensiones alcanzaron protagonismo en cuanto al gasto con coberturas y suficiencias muy variables. Las TMCs han alcanzado en toda América Latina coberturas masivas —130 millones de personas o una persona latinoamericana de cada cuatro— de la mano de una proporción muy pequeña del gasto público social.

Al combinar la experiencia general de los países con los sectores específicos, se cuenta con nueve celdas de observación, con algunas diferencias relevantes tanto en términos empíricos como para evaluar la capacidad explicativa del modelo que se propone (véase el recuadro 1). En primer lugar, el caso de un mayor avance en materia de incorporación social es el de la salud en El Salvador. Allí se han implementado en los últimos años medidas que han mejorado el acceso y la suficiencia de la salud

pública y de la seguridad social, y medidas para regular el costo, la calidad y la oportunidad de los medicamentos, en gran medida comprados de forma privada en las farmacias.

RECUADRO 1
TRAYECTORIAS CON RESPECTO AL UNIVERSALISMO EN SALUD Y PENSIONES: VALORACIÓN DEL PRESENTE CON RELACIÓN AL MOMENTO PREVIO A LA DEMOCRATIZACIÓN

Países	Sectores		
	Salud	Pensiones	TMCs
El Salvador	Resistencia a la desincorporación seguida por movimientos hacia la incorporación social de corte universal	Desincorporación social (privatización) con movimientos tímidos posteriores hacia incorporación social segmentada (pensión no contributiva)	Movimiento hacia incorporación social (con poca cobertura y alta articulación con servicios seguida por mayor cobertura y menor articulación a servicios)
Guatemala	Estabilidad en el diseño con pérdida efectiva de incorporación social	Estabilidad en el diseño con pérdida efectiva de incorporación social	Movimiento hacia incorporación social (con alta cobertura, poco articulada a servicios y problemas de continuidad entre administraciones)
Nicaragua	Proceso lento de desincorporación social (tras un avance universalista mayor que en el resto en los 80)	Desincorporación social (privatización) fracasa en implementación y posteriores avances con creación de pensión reducida (todavía difíciles de evaluar)	Movimiento hacia incorporación social, pero con falta de continuidad en los programas y enfoques

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, se tienen algunos casos de retroceso en la incorporación social, como son el de salud en Nicaragua y el de pensiones en El Salvador. En Nicaragua se ha producido un progresivo debilitamiento de la provisión pública expresado en privatización de la prestación de servicios de la seguridad social y en crecientes restricciones financieras para la sanidad pública (no superadas a pesar de algunos cambios durante la presente administración). En El Salvador la transformación del sistema de pensiones en uno de capitalización individual a la chilena entre 1996 y 1999 supuso un retroceso en materia de una incorporación social que ya era baja (con perjuicios significativos también para la equidad del sistema). La creación reciente de un sistema de pensiones no contributivo para los mayores de 70 años de edad es un avance positivo que da señales en la dirección de revertir la tendencia negativa, pero beneficia todavía a un número muy limitado de personas. Por último, tres casos presentan poco cambio y, con ello, alta continuidad de políticas con bajos niveles de incorporación social: salud y pensiones en Guatemala y pensiones en Nicaragua (con la excepción de cambios recientes en pensiones parciales todavía difíciles de evaluar).

Caso aparte es el de las TMCs. Este tipo de programas no tiene en sí mismo fines universalistas puesto que se trata de transferencias de carácter focalizado que sólo se conceden a familias de bajos ingresos. Al estar vinculadas al uso de otros servicios públicos, sin embargo, los programas de

transferencias incorporan una discriminación positiva tanto de ingresos monetarios como de condicionalidad (llamada también “corresponsabilidad”) en el acceso a servicios básicos de salud y de educación. En esa medida, deberían estar ayudando a incorporar a las familias pobres a programas sociales a los que formalmente tiene acceso el conjunto de la población. Algo así sucedió en Costa Rica con un programa antipobreza con focalización espacial en el decenio de los setenta (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013a). Aquí se considera que este tipo de análisis centrado en la vinculación entre programas ofrece una perspectiva mucho más rica sobre las TMCs y puede ayudar a superar debates más o menos estériles sobre su impacto. Estos debates están polarizados entre una postura pro y otra anti focalización, al margen de los vínculos más o menos efectivos que medidas selectivas como ésta generan con el resto de la política social.

Al comparar las intervenciones en los tres países, se observan diferencias significativas. En El Salvador, se identifican dos fases claramente distintas: una primera entre 2005 y 2009 con menor cobertura, pero mayor vinculación institucional entre las transferencias y las políticas de salud y educación —lo que parece particularmente promisorio— y una segunda fase desde 2009 con mayor crecimiento de la cobertura pero, lamentablemente, menor articulación. En Guatemala, la cobertura fue inicialmente la más alta de los tres países, pero muy desvinculada de los servicios y efímera en tanto se han dado problemas de sostenibilidad política y de vinculación institucional. En Nicaragua, el programa tuvo un primer momento de diseño convencional, similar al resto de América Latina, pero luego fue eliminado para ser sustituido con programas muy diferentes con mayor acento en los enlaces con lo productivo que con el resto de la política social. Nicaragua es de hecho el único país de América Latina en el que un programa de transferencias monetarias condicionadas fue eliminado al tener lugar alternancia partidaria e ideológica.

D. PRECONDICIONES Y FACTORES INTERVINIENTES

¿Cómo se explican los avances, continuidades y retrocesos? ¿Cuáles son los determinantes de la política social en general y de las trayectorias universalistas en particular? Para responder a esta pregunta es inevitable volver la mirada a las condiciones macro, tanto de índole política como económica.

La literatura que se ocupa de explorar el impacto de las variables económicas en la política social es muy extensa. Autores como Eisenstadt (1966), por ejemplo, se centran en los procesos de largo plazo, destacando cómo la modernización económica, al promover la urbanización, la industrialización y el fortalecimiento del Estado dan lugar a un mayor gasto social. Otros autores se ocupan más bien de explorar los efectos de la apertura económica o la globalización sobre distintos programas sociales (Rodrik, 1998; Rudra, 2008).

Este estudio se centra en el papel que el modelo económico tiene sobre el nivel y tipo de la política social. Se trata de un tema al que le presta mucha atención tanto la literatura sobre regímenes del bienestar como, de forma todavía más clara, la de variedades de capitalismo. En esa literatura, un concepto clave es el de las complementariedades que se generan entre la política social y el régimen productivo dándole así estabilidad a ambos a lo largo del tiempo. Los canales de vinculación más importantes tienen que ver con el comportamiento del mercado de trabajo, con la contribución de la política social al tipo de producción y de capital humano y con su capacidad de generar productividad e ingresos para financiar los programas sociales.

Desde el punto de vista de la literatura sobre regímenes de bienestar, el trabajo pionero de Esping-Andersen (1990; 1996) subraya la interrelaciones entre el mercado laboral y la política social y cómo ambas se apoyan de diversa manera en distintos países. Aunque Esping-Andersen no lo explora con

detalle, Huber y Stephens (2001) ofrecen claves más sistemáticas acerca de esta relación entre mercado laboral y política social y establecen vínculos más amplios con el régimen productivo. La política social, argumentan, se encuentra inmersa en modelos económicos concretos que son definidos como “patrones de relaciones entre empresas, instituciones financieras, trabajadores y el gobierno, y constelaciones concretas de políticas económicas y de mercado laboral” (Huber y Stephens, 2001, pág. 23).³ Estos autores mantienen que existen relaciones funcionales entre política social y modelo productivo y así, por ejemplo, países con mercados liberales tienden a buscar minimizar los costes impositivos e implementar políticas sociales focalizadas (véase también Perraton y Clift, 2004).

Desde la literatura de variedades de capitalismo, la noción de complementariedades es aún más fuerte: las preferencias de las empresas son uno de los factores determinantes de la política social. Por ejemplo, en las economías de mercado coordinadas que caracterizan a los países europeos, las empresas necesitan trabajadores con elevados niveles de formación especializada (Estevez-Abe, Iversen y Soskice, 2001). Por ello, los empresarios están dispuestos a apoyar políticas sociales generosas y normalmente universalistas que favorezcan el proceso de acumulación de habilidades. Este mayor gasto universalista contribuye, a su vez, a una mejor distribución de la renta.

La literatura sobre América Latina también da por sentado estas complementariedades. En particular, el trabajo de Ben Schneider muestra que la naturaleza jerárquica del régimen de producción en esa región refuerza complementariedades negativas. Grandes grupos empresariales demandan ayuda del Estado pero, a la vez, se no apoyan mejoras sistemáticas del capital humano (Schneider, 2013; Schneider y Soskice, 2009). El Estado a su vez se abstiene de invertir en innovación tecnológica y en la promoción de sectores de punta (Soskice y Schneider, 2009). Complementariedades negativas se reflejan en modelos económicos que, en el largo plazo, perpetúan una fuerza laboral poco calificada, ausencia de innovación y profundas desigualdades, con pocos incentivos y recursos para aumentar la política social. En un trabajo anterior, Huber (2001) explora las características de la política productiva y social en América Latina dentro del enfoque de modelos de capitalismo. Se muestra, por un lado, que en América Latina hay cambios más profundos a lo largo del tiempo de lo que asume buena parte de la literatura sobre variedades de capitalismo. Por otra parte, Huber y sus colaboradores también encuentran enormes dificultades —pero no imposibilidad— de avanzar en la vía universalista.

A partir de una revisión de todos esos argumentos y del estudio de algunos países latinoamericanos como Costa Rica, se destacan dos vías fundamentales de interrelación (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013b). Por un lado, el modelo productivo debe ser capaz de generar mecanismos para el financiamiento de la política social. Esto depende, en parte, de los intereses y comportamiento de las élites económicas. Por el otro, se deben también desarrollar sectores que se beneficien del incremento del capital humano y, de hecho, lo demanden. Además, es necesario insistir que estas interrelaciones no son inmutables sino que experimentan continuas tensiones y cambios a lo largo del tiempo.

La forma en que dichas tensiones se van resolviendo depende, en buena medida, del segundo factor macro que se busca subrayar en este estudio: las condiciones políticas. En particular, una buena parte de la literatura destaca la importancia de la democracia como condición para desarrollar políticas sociales más ambiciosas y redistributivas (ej. Filgueira, 2007; Huber y Stephens, 2012; Lehoucq, 2012; McGuire, 2010; Rudra y Haggard, 2005; Sandbrook y otros, 2007; Segura-Ubierno, 2008).

³ Todas las citas de trabajos en inglés en el presente documento fueron traducidas por los autores.

La importancia de la democracia tiene arraigo en la idea del votante medio propuesta por Meltzer y Richard (1981). El argumento es que las políticas públicas reflejarán dinámicas de competencia entre partidos por las preferencias del votante ubicado en el punto medio de la distribución del ingreso. En consecuencia, en contextos desiguales en los que dicho votante se beneficia de la redistribución de recursos, la misma será alta (Shapiro, Swenson y Donno, 2008, pág. 1). La competencia electoral explica así que los partidos políticos busquen proteger y ampliar su base de apoyo mediante un aumento del gasto social. Esta misma lógica explica que bajo gobiernos democráticos el gasto social se mantenga aún en presencia de crisis económicas (Avelino, Brown y Hunter, 2005; Brown y Hunter, 1999).

La literatura reciente ha identificado otros mecanismos que vinculan democracia e incorporación social, destacando tanto dinámicas de clase como de los actores político-institucionales. Por ejemplo, McGuire (2010) se enfoca en el efecto que elecciones periódicas y libertad de prensa han tenido sobre la ampliación de gasto social altamente redistributivo, concretamente la atención primaria de la salud en países con alto grado de desarrollo humano de América Latina y el Este de Asia (McGuire, 2010). En línea con la literatura europea sobre el tema, Filgueira (2007) explora los efectos de largo plazo que la continuidad democrática tiene en la creación de coaliciones sociales y de mecanismos institucionales que apoyan programas sociales amplios. En esta perspectiva, cuanto más temprana es la instauración democrática, más temprana también será la creación de programas sociales. Ejemplos son la creación de seguridad social en Argentina y Uruguay en la primera y segunda décadas del siglo XX y la expansión chilena posterior a la década de 1920, aunque el primer impulso fue bajo gobiernos autoritarios que buscaban abordar conflictos sociales agudos.

Un segundo factor relevante en esta literatura es que la democracia facilita el acceso al gobierno por parte de partidos políticos de izquierda cuya agenda es más redistributiva que la de los partidos políticos ubicados a la derecha del espectro político. Mediante un análisis econométrico Huber y Stephens (2012), por ejemplo, muestran que en los países latinoamericanos con democracias duraderas (más de dos décadas), la elección de la izquierda ha ido unida a un mayor aumento del gasto en salud y educación —los programas más redistributivos y potencialmente más universalistas— y a un menor aumento del gasto en seguridad social. Para Pribble (2013), la existencia de partidos de izquierda es una condición necesaria, claramente no suficiente, para el éxito de las reformas sociales de corte universalista.

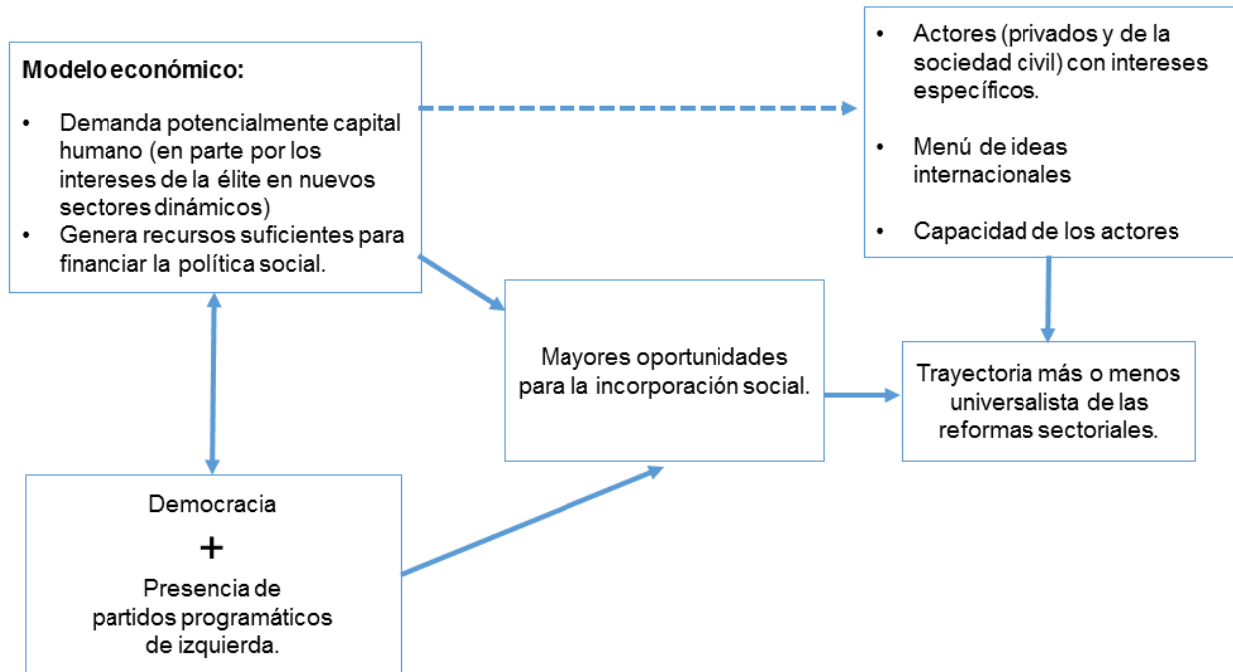
En general, la literatura coincide en que la democracia favorece la creación y expansión de la política social y en que el signo ideológico de los partidos políticos en el gobierno es igualmente relevante. Sin embargo, es evidente que desde la última ola de transiciones políticas, la democracia se ha sostenido de manera generalizada mientras que la política social ha tenido desarrollos muy disímiles. De igual manera, se puede afirmar que hay más casos de presencia de la izquierda que de transformaciones de índole universalista en América Latina en los últimos 15 años. Por último, la democracia por sí sola no permite explicar diferencias sectoriales significativas al interior de los distintos países.

Es por ello que tiene sentido distinguir entre precondiciones que facilitan la incorporación social y factores que condicionan su carácter más o menos universalista. La figura 2 muestra esta distinción y resume el modelo analítico del estudio. Si bien los factores intervinientes que influyen en las características de políticas concretas son diversos, este estudio propone tres como los más prominentes para diferenciar trayectorias sectoriales: características de los actores no estatales (empresariales y de sociedad civil) con intereses específicos, menú de ideas internacionales y capacidad de los actores estatales. La presencia de movimientos sociales proincorporación, la existencia de múltiples intereses dentro de las élites económicas (con algunos grupos empresariales beneficiándose, por ejemplo, del aumento del gasto en construcción de infraestructura física o insumos como medicamentos), la capacidad

tecnopolítica de los actores estatales y el dominio de ideas internacionales universalistas facilitará las reformas de corte universalista.

¿Cuál ha sido la contribución de todos estos factores a la incorporación social, particularmente universal, en los tres países que nos ocupan? Esta es una pregunta que se contesta con detalle en los capítulos IV y V. En términos del modelo económico, desde los años ochenta los tres países experimentaron cambios significativos hacia modelos con mayor peso de los servicios, menor participación directa del Estado en la producción y mayor preocupación por el fomento de exportaciones no tradicionales. Se trataron de modelos que, en general, no fueron capaces de complementar de forma exitosa a la política social. Por un lado, el crecimiento fue moderado, menor que la media mundial y similar a la media latinoamericana, lo que dificultó incrementar los ingresos públicos de forma sistemática. De hecho, uno de las nuevas fuentes más significativas para la financiación del bienestar fue privada e individual antes que pública y para bienes colectivos: las remesas. Por otra parte, sectores estratégicos como las maquilas o los productos agrícolas no tradicionales para la exportación no requerían de mano de obra muy cualificada. Tampoco la alta migración creó incentivos para la política social.

FIGURA 2
PRECONDICIONES Y FACTORES INTERVINIENTES



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las precondiciones políticas, los tres países transitaron a la democracia durante la década de los noventa. Lo hicieron en momentos algo distintos, con lo que se puede considerar el papel que la durabilidad de la democracia (variable mencionada por Huber y Stephens, 2012) tiene en la política social. De los tres países, Nicaragua es el que ha experimentado elecciones periódicas por más tiempo (25 años, desde 1990); seguido por El Salvador (21 años, desde 1994); y por Guatemala (19 años, desde 1996). Sin duda, la competencia electoral sirvió para incorporar al reto de la incorporación social a la agenda política (Martínez Franzoni, 2014a). Sin embargo, su influencia estuvo mediada tanto por la calidad de las instituciones democráticas (Lehoucq, 2014) como por el papel de los partidos programáticos de izquierda.

Las variables macro contribuyen a explicar las diferencias entre países y, sobre todo, el mayor éxito alcanzado por El Salvador durante el período considerado:

1) La élite económica tuvo un proyecto modernizador relativamente coherente que Torres Rivas considera como el experimento conservador más exitoso de América Latina y para el cual la expansión en las capacidades del Estado (incluida la recaudación fiscal) tenía sentido (Schneider, 2012). Este proyecto fue posible gracias a un partido político de derecha de índole programático, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), que contó con una visión estratégica y con el apoyo de los grupos económicos más poderosos del país. Quince años después de los acuerdos de paz, dichos grupos se habían diversificado y regionalizado, y se habían alejado de la tierra como fuente principal de acumulación (Segovia, 2005).

2) Existía fuerte competencia electoral con un partido programático de izquierda. El sistema político se organizó en torno a los dos polos ideológicos de manera muy estable.

En Guatemala faltaban ambas condiciones. La ausencia de un proyecto modernizador de la élite económica es un punto particularmente claro y contrastante con El Salvador. La élite económica guatemalteca continuó estando muy fuertemente ligada a la propiedad de la tierra, poco transnacionalizada, carente de un proyecto de desarrollo claro y en constantes pugnas (Casaús Arzú y García Giráldez, 1994; Pérez Sáinz y otros, 2004; Schneider, 2012). Si algo une a esta élite, es su oposición a la expansión del Estado. Las expresiones políticas tanto de izquierda como de derecha son fragmentadas, volátiles y poco programáticas.

En Nicaragua, por su lado, tiene lugar una erosión de la competencia electoral real desde la firma de “el Pacto” en 2000, por el cual Ortega y Alemán acordaron cooptar partidariamente las instituciones encargadas de la rendición de cuentas horizontal del desempeño estatal, como son el sistema judicial, el poder electoral y la contraloría (Close y Deonandan, 2004). Desde entonces, y sobre todo desde 2007, ya con el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en el poder, los comicios celebrados han dado amplias victorias al FSLN y han ido reduciendo la representación de los partidos de la oposición (Anderson y Dodd, 2009). Las elecciones locales de 2008 y 2012, y las nacionales de 2011, que dieron el poder absoluto a los sandinistas, han consolidado un régimen híbrido con elecciones no competitivas (Levitsky y Way, 2010). Poco a poco el FSLN se ha hecho, además, menos programático y más centrado en el desarrollo de redes clientelares. Esto es evidente cuando se considera la distribución de los programas de transferencias (Larracochea, 2014) o el funcionamiento de los Consejos de Poder Ciudadano (Bay-Meyer, 2013).

Si bien las precondiciones explican por qué ha habido más avances en algunos sectores de política social en El Salvador que en Guatemala y Nicaragua, no permiten dar cuenta de las diferencias entre salud y pensiones en el primero de los casos. ¿Por qué la derecha tuvo éxito en privatizar las

segundas, pero no en transformar la salud? ¿Por qué la izquierda avanzó más en el segundo de los casos que en el primero? Para contestar a estas preguntas, es preciso considerar las variables intervinientes propuestas. En primer lugar, en pensiones, la presión del sector financiero por expandir las opciones privadas era muy intensa. Mientras tanto, dada la baja cobertura y la aún menor proporción de trabajadores que lograban reunir requisitos para obtener una pensión, había pocos actores que se opusieran de forma decisiva a la reforma de 1998 o que, más recientemente, presionen por un cambio progresivo en las pensiones contributivas. En cambio, en salud, la oposición de las organizaciones gremiales médicas y de un amplio conjunto de organizaciones de la sociedad civil que se movilizaron para defender lo público fue intensa y exitosa y se combinó con una mayor diversidad de intereses entre los actores privados.

En segundo lugar, en pensiones había un consenso internacional a favor de la creación de sistemas de capitalización individual, manejados por el sector privado: eran los individuos y no el Estado quienes tenían que garantizar su nivel de ingreso en la vejez. En salud, por el contrario, las ideas internacionales se centraron más en la administración —mediante la incorporación de principios de nuevo gerenciamiento público— que en el tipo de servicio, y nunca alcanzaron el nivel de consenso alcanzado en materia de pensiones (Mesa-Lago, 2007).

En los capítulos siguientes se exploran tanto las condiciones de partida de Centroamérica como la validez del modelo presentado en la figura 1 para entender la evolución reciente de la región. Se ofrece a través de ello un cuadro muy rico sobre los determinantes de la política social, la interacción entre economía y política y las posibilidades de avanzar hacia la muy necesaria incorporación social universal en el futuro.

III. LOS OBSTÁCULOS HISTÓRICOS PARA LA INCORPORACIÓN SOCIAL: CENTROAMÉRICA ANTES DE LA DOBLE TRANSICIÓN ⁴

A. INTRODUCCIÓN

Históricamente, las condiciones en Centroamérica han dificultado la incorporación social, ya sea segmentada (beneficiando a diversos grupos poblacionales de forma distinta) o universalista (que se produce cuando toda la población recibe los mismos servicios de calidad y/o transferencias de nivel suficiente). Para explicar por qué, este capítulo se concentra en el período 1930-1980 y demuestra el carácter excluyente tanto del modelo económico primario-exportador como de los sistemas políticos autocráticos. ⁵ Esta reconstrucción histórica permite caracterizar la realidad de los tres países al momento en que tienen lugar las transiciones económicas y políticas de la década de 1990, así como sus implicaciones para la incorporación social en términos de continuidades y cambios.

A partir de los años treinta en toda América Latina se hicieron sentir múltiples demandas laborales y se extendió el conflicto sobre la llamada “cuestión social” (Collier y Collier, 2002). En Centroamérica, a excepción de Costa Rica, las élites y los sistemas políticos no lograron atender satisfactoriamente estas demandas y más bien las enfrentaron reprimiendo a los movimientos sociales. Represión y protesta dieron lugar a distintas olas de violencia revolucionaria y contrarrevolucionaria (Booth y Bayer, 2006; Dunkerley, 1988) que se extendieron hasta principios de los noventa.

En las próximas páginas se discute por separado el modelo económico y político aunque obviamente ambos están estrechamente vinculados, sobre todo en países donde la autonomía de la política con respecto a los intereses de las élites económicas es limitada. Por otra parte, se trata a Centroamérica como una región más o menos homogénea, pero reconociendo también diferencias significativas entre los tres países en los que se centra este estudio. La sección B discute las bases del modelo económico, incluyendo los sectores clave, el papel del Estado y su relación con las élites. La sección C se ocupa del modelo político y describe el fracaso de los intentos democratizadores así como algunas diferencias significativas entre países. La sección D muestra la falta de incorporación social como resultado del modelo político-económico excluyente. La sección E discute brevemente los procesos bélicos como reflejo de las tensiones sociales crecientes y como antesala de los cambios políticos y de política social que se discuten en los siguientes capítulos. Antes de terminar, se incluye también un análisis de la revolución nicaragüense como el único intento (radical aunque efímero) de aumentar la incorporación social de forma rápida antes de los años noventa.

⁴ Escrito en colaboración con Salvador Martí i Puig.

⁵ Por modelo económico se entiende el conjunto de elementos más o menos estables que determinan el patrón de acumulación, incluyendo los sectores dominantes, el tipo de inserción en la economía mundial, el papel del Estado y su relación con los actores económicos claves (particularmente las élites). Dentro del modelo político se reflejan el tipo de régimen (democrático o autocrático), los actores que ostentan el poder estatal y el espacio creado para la participación de la sociedad civil.

B. EL MODELO ECONÓMICO

Durante la primera mitad del siglo XX, Centroamérica consolidó una estructura económica centrada en la exportación de unos pocos productos primarios. En 1929, el café representaba un 93% de las exportaciones totales en El Salvador, un 77% en Guatemala y un 54% en Nicaragua. El peso del banano era también significativo aunque más desigual según países (Bulmer-Thomas, 1987). Los beneficios del sector exportador se convirtieron en el objetivo central del modelo económico y la defensa de “los intereses agrarios (la oligarquía tradicional) ejerció una influencia preponderante sobre la esfera política” (Bulmer-Thomas, 1983, pág. 270).⁶

Esta influencia se mostró, sobre todo, en la distribución de la tierra y en la organización del trabajo. Ya desde finales del siglo XIX, la oligarquía utilizó las políticas públicas para aumentar su control sobre la tierra. Así, se eliminaron los contratos vitalicios a arrendatarios —en el caso guatemalteco— y se privatizaron muchas de las tierras baldías y comunales. Ese proceso fue inicialmente más intenso en El Salvador que en Guatemala y Nicaragua aunque antes o después llevó a la desposesión de los campesinos tradicionales y a la expansión de los latifundios en todos los casos (Cardoso y Pérez Brignoli, 1977). A mitad del siglo XX, un 0,5% de las familias centroamericanas en las zonas rurales eran dueñas de grandes latifundios y controlaban el 38% de la superficie cultivable mientras que un 79% de las familias vivían en minifundios con un área total menor al 10%. La distribución era particularmente desigual en Guatemala (donde sólo un 0,1% de las familias controlaba un 40% de la tierra) y algo menos en Nicaragua (Baumeister 2009; Torres Rivas, 1993).

La situación no cambió mucho en las siguientes décadas, al grado que para los años de 1970 la desigualdad entre minifundios y latifundios seguía siendo evidente como lo muestra el cuadro 1. Más aún, los latifundistas controlaban las mejores tierras, utilizadas casi exclusivamente para la exportación. De hecho, a finales de la década de 1970, un 6% de las empresas agrícolas en Centroamérica controlaba el 83% de la tierra de alto potencial y un 69% de la tierra con potencial moderado (Mayorga Quirós, 1983, pág. 15).

El impacto negativo sobre los ingresos de esta estructura agraria fue también grande como lo muestra el cuadro 1. En 1970, la población sin tierra y en fincas menores a 4 hectáreas recibía un ingreso medio 64 veces menor que el de los dueños de fincas de más de 35 hectáreas en El Salvador y 40 veces menores en Guatemala. En Nicaragua, donde la tierra estaba mejor distribuida, las diferencias eran entonces mucho menores, aunque empeoraron de forma significativa durante los setenta.

Al menos hasta los años setenta la gestión del trabajo se concentró en minimizar los costos laborales. Existía un sistema de “trabajo rural coercitivo”, cuyo objetivo era asegurar un número suficiente de trabajadores para la producción primario-exportadora y, a la vez, evitar salarios excesivamente altos (Baloyra-Herp, 1983, pág. 298). A principios de la década de 1970, el ingreso familiar anual de los trabajadores agrícolas sin tierra era de sólo 229 dólares en El Salvador, 340 dólares en Guatemala y 370 dólares en Nicaragua, comparado con 908 en Costa Rica (Bulmer-Thomas, 1987, pág. 162). Diez años después, como lo documenta el cuadro 1, la situación no era muy distinta. Además, el hecho de que la producción agrícola se organizara en latifundios, hacía que “la organización política independiente del campesinado fuera difícil sino imposible” (Huber, 2005, pág. 14) y la creación de condiciones para revertir estas condiciones laborales fuese también complicado.

⁶ Todas las citas de publicaciones en inglés han sido traducidas por los autores del presente documento.

CUADRO 1
INGRESO MEDIO AGRÍCOLA POR HABITANTE DEL MEDIO RURAL, 1970
(En pesos centroamericanos de 1965)

Dimensiones	El Salvador		Guatemala		Nicaragua		Centroamérica	
	Porcentaje población	Ingreso medio	Porcentaje población	Ingreso medio	Porcentaje población	Ingreso medio	Porcentaje población	Ingreso medio
Total de población	100	119	100	84	100	136	100	124
Población sin tierra y en fincas menores a 4 hectáreas	86	33	83	35	58	101	76	49
De 4 a 35 ha	11	318	14	131	25	133	18	172
De más de 35 ha	3	2111	3	1392	17	254	6	952

Fuente: Mayorga Quirós (1983, pág. 47).

Con este desarrollo agrícola desigual como telón de fondo, existieron diferencias significativas según países, las cuales reflejaron tanto la distribución de la tierra como la existencia o no de una frontera agrícola y la presión demográfica sobre el uso del suelo. En Nicaragua la frontera agrícola persistió. En El Salvador, donde la tierra era un recurso escaso dada la alta densidad poblacional, el Estado se ocupó, principalmente, de facilitar el acceso de los exportadores a la mejor tierra y de controlar —básicamente a través de la represión— la mano de obra ociosa que ello generaba. En Guatemala, por el contrario, las políticas públicas se concentraron en lograr la salarización del trabajo, para lo que se introdujeron distintas leyes que ataban a los indígenas a las haciendas (Schneider, 2014).

A partir de finales de los años cincuenta, Centroamérica empezó a fomentar el sector manufacturero mediante la sustitución de importaciones. En ese proceso tuvo una enorme importancia la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) promovido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El acuerdo que buscaba la integración sectorial en Centroamérica entró en vigor en su totalidad en 1961. Pese a sus muchas debilidades, tuvo un impacto significativo sobre el comercio regional y favoreció el desarrollo manufacturero en cada uno de los países (Bulmer Thomas, 1987). Entre 1950 y 1977 el comercio intrarregional, principalmente de manufacturas, se multiplicó por 100 y el peso total de las exportaciones intrarregionales pasó del 3% en 1950 al 20% en 1977 (Mayorga Quirós, 1983).

La creación del MCCA, junto con los recursos recibidos por medio de la Alianza para el Progreso y los incentivos estatales, impulsó un proceso de cambio estructural significativo aunque, como se verá más adelante, ineficiente. El sector manufacturero se expandió de forma rápida en todos los países gracias, sobre todo, al crecimiento del sector alimentario y de consumo de masa: a nivel regional el peso de dicho sector en el PIB real creció del 16,3% en 1960 al 24,1% en 1978 (véase el cuadro 2).

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL PIB REAL (A PRECIOS DE 1970), 1950-1978

País	Sectores								
	Primario			Manufacturero			Servicios		
	1950	1960	1978	1950	1960	1978	1950	1960	1978
El Salvador	41,9	35,9	26,2	15,8	18,1	25,9	42,3	46,0	47,9
Guatemala	35,5	32,8	28,9	15,0	14,8	20,6	49,5	52,4	50,5
Nicaragua	37,4	29,6	28,0	12,1	16,9	27,1	50,5	54,6	44,9
Centroamérica	37,9	31,9	26,9	14,6	16,3	24,1	47,5	51,8	49,0

Fuente: Mayorga Quirós (1983, pág. 30).

La industrialización regional, junto con los altos precios de las materias primas y la diversificación exportadora hacia nuevos productos primarios, contribuyeron a una aceleración del crecimiento económico. Entre 1959 y 1979, Centroamérica se expandió a una tasa media anual del 5%, bastante mayor a la de décadas anteriores (Bulmer-Thomas, 1987). Hasta 1974 el crecimiento fue especialmente rápido en Nicaragua, país que partía de niveles inferiores a los del resto.

Indudablemente la expansión económica contribuyó a la modernización social. Así, por ejemplo, entre 1958 y 1975, la cantidad de carreteras asfaltadas casi se triplicó en Guatemala y Nicaragua, mientras que en El Salvador aumentó más del 50%. La capacidad portuaria, el número de teléfonos por habitante y la generación eléctrica también se elevaron de forma significativa (Mayorga Quirós, 1983). Este desarrollo generó una mayor demanda de trabajo calificado, en particular urbano, tanto público como privado.

En términos del Estado, el proceso de cambio vino promovido por (y fue acompañado de) cambios en sus funciones y de una expansión de su tamaño. El número de empleados públicos aumentó de forma sostenida. Por ejemplo, entre 1965 y 1975 dicho número pasó de 31.653 a 64.019 en El Salvador, de 38.637 a 78.238 en Guatemala y de 25.326 a 44.288 en Nicaragua (Torres Rivas, 1980). El mayor crecimiento ocurrió en Nicaragua (de 5% a 9% con respecto a la población económicamente activa, PEA) aunque en El Salvador el aumento de 4% a 5% se encuentra subestimado en tanto sólo incluye el empleo en el gobierno central (véase el cuadro 3). En Guatemala el aumento fue de 2 puntos porcentuales, de 3% a 5% de la PEA. El número de organismos autónomos se multiplicó por 6 (El Salvador), por 8 (Guatemala) y por 9 (Nicaragua), extendiéndose, además, a áreas como las infraestructuras y telecomunicaciones. Poco a poco, además, se fortaleció la capacidad de influir en el desarrollo de nuevos sectores económicos, a través de la protección del mercado interno y de los subsidios.

CUADRO 3
EMPLEO PÚBLICO 1965 Y 1975, NÚMEROS ABSOLUTOS Y PORCENTAJES DE LA PEA

País	Números absolutos		Porcentajes de la PEA	
	1965	1975	1965	1975
El Salvador ^a	31.653	64.019	4	5
Guatemala	38.637	78.238	3	5
Nicaragua	25.326	44.288	5	9

Fuentes: Torres Rivas (1980) y PEA según censos respectivos (El Salvador 1961 y 1971; Guatemala 1963 y 1973; Nicaragua 1963 y 1971).

Nota: El empleo público sólo correspondiente al gobierno central.

No obstante y a pesar de todas estas transformaciones, el modelo económico continuó teniendo serias deficiencias. En términos de la estructura productiva, se puede hablar de un sistema híbrido o desarticulado (Bulmer-Thomas, 1987). La producción agrícola para el consumo nacional experimentó dificultades notables y la expansión industrial estuvo constreñida por el pequeño tamaño del mercado interno y por la dependencia de tecnología y capital externos. El proceso de industrialización fue bastante superficial y concentrado en productos con poco valor agregado. En 1978 la producción de alimentos, bebidas, tabaco, textiles, vestuario y calzado en Centroamérica en su conjunto representaba un 60% del total, mientras que la de bienes de consumo duradero y capital sólo suponía un 9% (Mayorga Quirós, 1983). Además, la posibilidad de crear encadenamientos hacia atrás fue muy pequeña, en gran parte por la dependencia de los inputs importados (Pérez Brignoli y Baires Martínez, 1983).

El impulso industrializador —que se fue ralentizando en la década de 1970— fue incapaz de generar suficientes empleos para hacer frente al rápido crecimiento demográfico, en particular en las zonas urbanas. De hecho, la participación del sector manufacturero en el empleo total se mantuvo constante en torno al 10% en todos los países entre 1962 y 1975 (Mayorga Quirós, 1983). De esa forma, el desempleo y la informalidad nunca disminuyeron, y en las zonas urbanas presumiblemente aumentaron: así en 1973, los empleos independientes representaban un 25% del total en El Salvador, 39% en Guatemala y 27% en Nicaragua, porcentajes similares a 23 años antes (Pérez Brignoli y Baires Martínez, 1983).

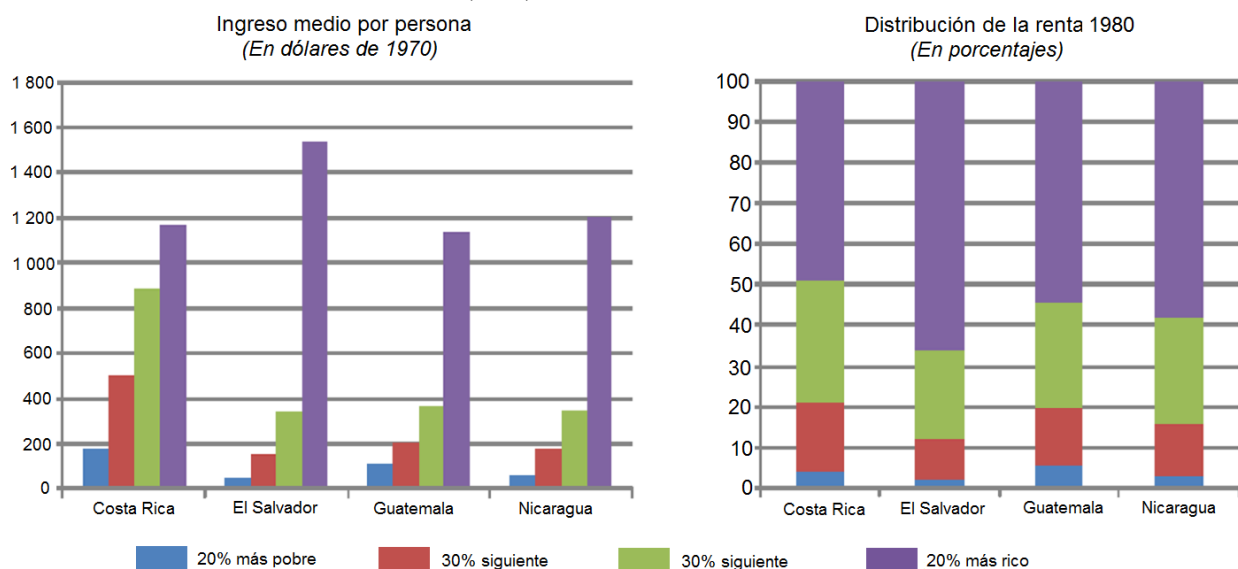
Por otra parte, el cambio en el Estado y su papel económico no vino acompañado de una verdadera modernización del aparato burocrático. Había más organismos públicos, pero seguían siendo poco efectivos y, además, muy dependientes del poder político autocrático y de los intereses de los grupos económicos. De alguna manera, “el Estado no fue capaz de situarse en una posición estratégica ni desarrollar el papel histórico de dirigir... un proceso interno de desarrollo nacional” (Torres Rivas, 1993, pág. 71). Al contrario que en el Sudeste Asiático (Amsden, 2001), las instituciones públicas nunca tuvieron la fortaleza para imponer condiciones al sector privado en aspectos como productividad, reinversión de beneficios empresariales en el sector industrial para mejorar la eficiencia o innovación tecnológica. Como se verá más adelante, la capacidad estatal de recaudar un volumen suficiente de impuestos fue también deficiente.

Si bien el crecimiento del sector manufacturero generó un cierto debilitamiento de la oligarquía cafetalera tradicional (Paige, 1997), la composición y el poder de las élites económicas se mantuvo relativamente estable. La influencia de un número bastante reducido de grupos económicos familiares se mantuvo a la vez que sus intereses se iban diversificando a nuevos sectores. De acuerdo con Torres Rivas (1993, pág. 71), “los grupos económicos tradicionales se adaptaron a las nuevas condiciones sociales del período, mientras que mantenían el mismo sistema [socioeconómico] con pocas concesiones.”.

El Salvador probablemente consolidó la élite económica más poderosa, pero también más dinámica de los tres casos analizados. Como queda reflejado en el gráfico 1, el estrato de mayores ingresos controlaba en 1980 un porcentaje mayor del PIB que en los otros dos países. Su fortaleza se apoyó desde muy temprano en el café: a principios de la década de 1920 sólo nueve exportadores controlaban un tercio de la producción anual. A principios de la década de 1970, y a pesar de todos los cambios, sólo 19 grupos familiares eran responsables del 70% del café procesado (Pelupessy, 1997). El proceso de diversificación productiva de las décadas de 1960 y 1970 no disminuyó el poder de estos pocos grupos; todo lo contrario fueron ellos los que —en alianza con empresas transnacionales— se expandieron a otras actividades agrícolas y a otros sectores. De hecho, los grupos cafetaleros invirtieron cuatro veces más que ningún otro en el sector manufacturero y fueron responsables de una mayoría de las alianzas estratégicas con empresas extranjeras (Booth, Wade y Walker, 2015). La gran influencia de un

número limitado de grupos familiares y su capacidad de diversificación no tuvieron parangón: un estudio de 1.429 empresas privadas a finales de los años ochenta mostró que dos tercios estaban en manos de sólo 75 familias cafetaleras (Castillo, 1980). Más aún, 19 familias eran responsables de 13 de las 20 empresas industriales más importantes y de los seis bancos más grandes, con lo que también tenían acceso privilegiado al crédito (Pelupessy, 1997, pág. 80). Todas estas familias tenían sus orígenes tanto en la oligarquía colonial como en un conjunto de inmigrantes europeos que había llegado al país a principios del siglo XX (Bull, Castellaci y Kasahara, 2014).

GRÁFICO 1
INGRESO MEDIO POR PERSONA (1970) Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA RENTA, 1980



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Torres Rivas (1993, pág. 121).

En Guatemala, como en El Salvador, la influencia de un pequeño número de familias es de larga data. De acuerdo con el estudio de Casaús Arzú (2007), una parte de la élite económica tiene sus raíces en la colonia y otra viene de la migración alemana ocurrida en el siglo XIX de la mano de la introducción del café. Son estas mismas familias las que posteriormente extienden sus intereses desde la agricultura a otros sectores, aunque también se unieron a ellas grupos más nuevos como los Gutiérrez, Presa Abascal, Botrán, Mansilla y Rodríguez. Todos ellos se beneficiaron del boom manufacturero en las décadas de 1960 y 1970, “cuando la propiedad de la producción industrial se concentró en cada vez menos empresas más grandes [y] los grupos de presión organizado del sector privado se hicieron cada vez más fuertes y sofisticados” (Booth, Wade y Walker, 2015, pág. 178). En general, la élite guatemalteca siguió durante todo el período más conectada al campo, más centrada en la explotación de productos agrícolas y menos diversificada que en los otros dos países (Pérez Sáinz, 2002).

En Nicaragua durante este período hubo tres grupos económicos particularmente importantes: el del Banco de América, el del Banco Nicaragüense y, por supuesto, los Somoza (Booth, Wade y Walker, 2015). Esta última familia fue controlando poco a poco una mayor cantidad de recursos: según Spalding (1994, pág. 44), el clan de los Somoza “usó su poder público para avanzar sus intereses económicos y el de sus aliados... El Estado concedió créditos, infraestructura y conexiones internacionales esenciales para el éxito” de sus inversiones. Si bien los grandes empresarios agrícolas se beneficiaron del clima de represión laboral y de la relativa estabilidad política y social, no dejaron de jugar un papel secundario en

el proceso de acumulación y distribución. De hecho, la clase capitalista nicaragüense se mantuvo relativamente débil: la élite cafetalera (y, más en general, la élite agraria) ejerció en Nicaragua poca influencia sobre el poder político y tuvo un control sobre la tierra y un nivel de eficiencia y productividad mucho menores que en El Salvador o, incluso, Guatemala (Paige, 1997). Nos encontramos, por tanto, ante un sistema de carácter extractivo dominado por la familia Somoza, con poca capacidad de desarrollar un modelo económico dinámico e independiente, y con élites tradicionales muy divididas (Walter, 1993).

La influencia de las élites económicas y la naturaleza excluyente del modelo en los tres casos queda claro cuando se consideran los datos sobre distribución de la renta. El gráfico 1 muestra la distribución por quintiles: en 1980 el 20% más rico de la población controlaba entre un 58% y un 66% del PIB, porcentajes muy superiores a los de Costa Rica. Aun cuando no hay datos suficientemente confiables, es probable que el 5% más rico de Centroamérica recibiera alrededor del 30% de los ingresos nacionales (Best, 1976).

Esta desigualdad casi seguro que empeoró a lo largo de todo este período. Mayorga Quirós (1983, pág. 25) elabora distintos escenarios hipotéticos para evaluar los cambios en la distribución de la renta en Centroamérica (incluyendo Costa Rica y Panamá) entre 1950 y 1978 y concluye que “el crecimiento aumentó la brecha [absoluta] entre los niveles de vida de ricos y pobres” mientras que, probablemente, los porcentajes relativos de ingreso se mantuvieron constantes.

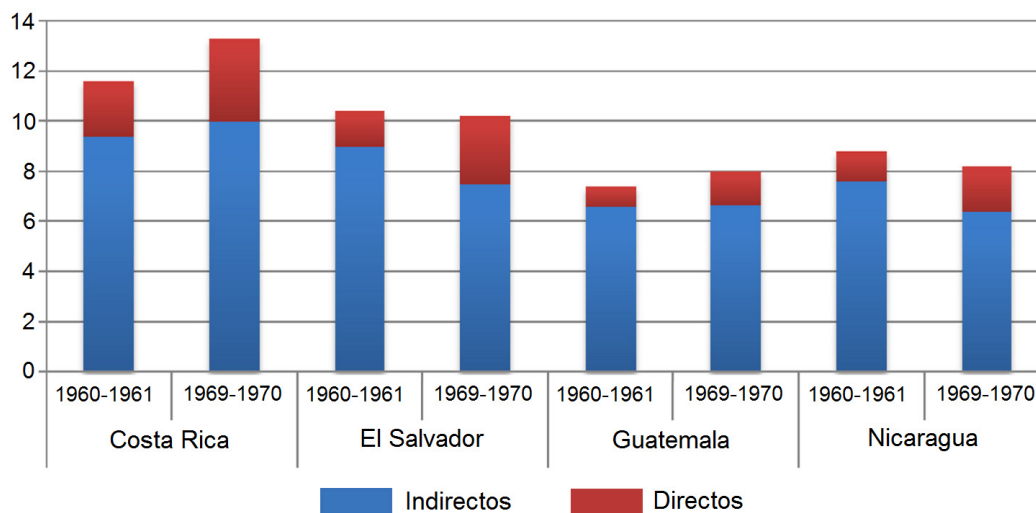
En definitiva, aunque con características algo distintas, en los tres países se consolidó un modelo económico a favor de unos pocos y con una muy escasa capacidad de apoyar la expansión de la política social. Las élites económicas tenían, además, pocos incentivos para apoyar el aumento del capital humano y el bienestar de la población y tenían suficiente poder como para evitar aumentos de impuestos. Las dificultades para expandir los ingresos públicos quedan reflejadas en el gráfico 2: durante la década de 1960, El Salvador, Guatemala y Nicaragua recaudaban 10% del PIB o menos con una mayoría proveniente de impuestos indirectos. El contraste con la experiencia costarricense (donde los impuestos directos aumentaron durante los años sesenta) es especialmente llamativo.

Los problemas fiscales durante este período tenían mucho que ver con el poder de las élites. De hecho, a principios de los años setenta habría sido económicamente factible aumentar los impuestos a los niveles altos de ingreso sin efectos negativos sobre el crecimiento y la productividad (Best, 1976). Este incremento no tuvo lugar porque iba contra los intereses de los grandes terratenientes, que tenían mayor influencia sobre el Estado que el resto de la población.

También había profundas restricciones estructurales para lograr un aumento absoluto de los impuestos. Comparado con la media internacional, durante buena parte del período el crecimiento económico fue moderado y en ningún caso fue resultado de alzas sostenidas en la productividad. Entre 1960 y 1980, el PIB per cápita de los tres países creció por debajo de la media latinoamericana y muy por debajo de 7,5% anual de países como Singapur (Agosin, Machado y Nazal, 2004). Además, las élites económicas no tenían necesidad de ampliar las funciones sociales del Estado: como ya se ha comentado, se trataba de economías dominadas por el sector agrícola y por el mercado urbano-informal. El sector manufacturero fue siempre intensivo en capital (Pérez Brignoli y Baires Martínez, 1983) y nunca utilizó una gran cantidad de trabajo calificado. Lo limitado del empleo formal hacía que hubiera pocas posibilidades de asegurar el financiamiento estable de la seguridad social, contrario a lo que sucedió en Costa Rica donde el pleno empleo facilitó el aumento sostenido de las contribuciones sociales (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013a). Por otra parte, la incapacidad para diversificar las exportaciones y transformar el sector industrial contribuyeron a la crisis de finales de la década de 1970 que, sin duda,

alimentó la creciente inestabilidad política e hizo que la expansión del gasto social fuera todavía más difícil.

GRÁFICO 2
IMPUESTOS COMO PORCENTAJE DEL PIB – DÉCADAS DE 1960 Y 1970



Fuente: Elaboración propia con datos de Best (1976).

C. EL MODELO POLÍTICO

Durante el período 1920-1980, el sistema político amplió y profundizó el carácter excluyente del modelo económico. Hubo un intento continuado por limitar las posibilidades de protesta y las demandas sociales y se restringió la competencia electoral, aún en los casos en los que se mantuvieron los partidos políticos legales y hubo elecciones periódicas. De acuerdo con Lehoucq (2014), en Centroamérica (incluyendo Costa Rica y Panamá) entre 1900 y 1980 sólo hubo democracia plena en un 6% del tiempo mientras que hubo dictaduras un 72% del tiempo. En los tres países que nos ocupan, la democracia estuvo totalmente ausente.

Los regímenes de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, así como el de Honduras (no contemplado en este estudio) han sido calificados como despótico-reaccionarios (Baloyra, 1983) y caracterizados por tres elementos: 1) la presencia de una coalición entre terratenientes y grupos financieros con un acceso privilegiado al poder político; 2) la existencia de instituciones autoritarias y excluyentes en manos de militares, y 3) el ejercicio sistemático de la violencia ante cualquier tipo de oposición. Dichos regímenes contrastan con la experiencia de otros países latinoamericanos donde hubo alternancia entre democracia y dictadura, los movimientos sociales fueron más activos e influyentes y el poder económico se fue poco a poco trasladando desde los terratenientes a los grandes empresarios manufactureros. Además, los regímenes autoritarios centroamericanos recibieron el apoyo continuado de los Estados Unidos que fue más influyente en el Istmo que en el resto de América Latina. Los Estados Unidos, por ejemplo, fueron un papel activo en el fracaso de la “primavera democrática” de Guatemala (1945-1954), y estuvieron estrechamente vinculados al régimen somocista que, de hecho, fue resultado de la ocupación militar norteamericana anterior (Millet, 1977). Estos regímenes bloquearon cualquier pretensión reformista y cerraron los espacios de disensión. Cualquier demanda, ya fuera

realizada por movimientos sociales o por intelectuales, fue duramente reprimida y, así, desplazada de la política institucional para pasar a la clandestinidad (Martí i Puig, 2004).

Dentro de este marco común, se pueden identificar particularidades nacionales que influyeron más tarde en la naturaleza del conflicto, los acuerdos de paz y en el tipo de sistema político que El Salvador, Guatemala y Nicaragua tienen en estos momentos. En El Salvador, las demandas sociales —principalmente asociadas al acceso a la tierra, así como a la resistencia al trabajo forzoso— de inicios de los años treinta fueron reprimidas con suma brutalidad. De esa forma, el espacio para la organización de los campesinos, primero, y de los trabajadores urbanos, después, fue violentamente cercenado. Durante el período se mantuvo en pie un Estado oligárquico, sustentado con base en el apoyo de las élites económicas y defendido por el ejército. Se diferenció de Nicaragua, donde durante la mayor parte del período y hasta 1980, se celebraron elecciones fraudulentas, pero periódicas. Un actor importante del juego político salvadoreño fue el ejército, escindido entre sectores reformistas y conservadores. Fueron precisamente medidas reformistas impulsadas por los militares a partir de 1979 las que agravaron la violencia sociopolítica que culminó en la guerra civil de la década de 1980.⁷

En Guatemala el escenario fue muy distinto. Primero, porque entre 1945 y 1954 se impulsó desde el Estado un proyecto reformista del régimen oligárquico. Se establecieron en ese momento las bases impositivas para un nuevo papel del Estado en la economía y en el bienestar de la población. En sólo tres años, el gobierno triplicó los ingresos públicos y por primera vez la inversión en educación superó a la inversión en defensa (PNUD, 2001).⁸ Este proyecto modernizador que incluía en su agenda la reforma agraria fue derrotado a través de un golpe de Estado por una coalición conservadora (Torres Rivas, 1998) y seguido por una contrarreforma social y laboral. Esta contrarreforma, aunque exitosa, no estuvo exenta de resistencia: a partir de 1962 se inició un conflicto armado que duró más de tres décadas (Jonas, 1994). Al igual que en El Salvador este conflicto estuvo acompañado por la proliferación de demandas organizadas por asuntos netamente distributivos que tuvieron su punto culminante en la huelga de 1980, que abrió canales de negociación con el gobierno, pero también acentuó de forma extrema la represión estatal.⁹

Nicaragua se asemeja a El Salvador en la represión temprana de las demandas sociales en las primeras décadas del siglo XX. A diferencia de aquel país, en Nicaragua se instaló un gobierno patrimonialista y cleptocrático —es decir, apoyado en la apropiación particular indebida de los fondos públicos— que logró controlar totalmente una sociedad civil debilitada. Por otra parte, la existencia de una frontera agrícola representó una importantísima válvula de escape que ha sido comparada con el papel que juega actualmente la emigración internacional (Vilas, 1988, pág. 49). Además, en Nicaragua la modernización económica promovida por la sustitución de importaciones no debilitó ni a la familia Somoza ni a la élite agroexportadora tradicional, ya que ambos controlaron de forma activa el proceso. Esta modernización, sin embargo, fue creando una clase media con mayores expectativas políticas y económicas que nunca fueron satisfechas.

⁷ Por una parte, los grupos de extrema derecha incrementaron la represión mediante matanzas y torturas de líderes sociales y religiosos(as) comprometidos(as) con las comunidades. Por la otra, sectores sindicales y universitarios se organizaron, incrementando las acciones guerrilleras en contra de empresarios y planteando reivindicaciones laborales (Sáenz de Tejada, 2005).

⁸ En esa década se crearon el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Además, se estableció el voto para las personas analfabetas y se implementaron políticas de alfabetización, principalmente dirigidas a la población indígena y campesina (Torres Rivas, 1998).

⁹ Entre 1978 y 1981 ocurrió lo que algunos autores denominan a este período “la cuarta ola de terrorismo estatal”, mediante la cual se acentuó el terror, se empleó la tortura y aumentaron las desapariciones. Se calcula que entre 1978 y 1981 fueron asesinadas más de 3.000 personas (Casaús Arzú y García Giráldez, 1994).

La singular conformación de los regímenes despótico-reaccionarios que se acaba de describir arrinconó a la oposición que quería utilizar los mecanismos institucionales y convirtió a las organizaciones guerrilleras en formaciones preeminentes en la política nacional (Kruijt, 2008; Landau, 1994). Muy probablemente las guerrillas no hubieran adquirido el gran protagonismo que tuvieron de no haber sido por los sucesivos fracasos de las fuerzas opositoras civiles en su objetivo de forzar la democratización o, por lo menos, de lograr la liberalización de las instituciones políticas de los tres países. En ese contexto, marcado por la intransigencia y la brutalidad de los gobiernos, muchos jóvenes de clase media y un gran número de intelectuales se radicalizaron (Martí i Puig, 2004). Mientras tanto, los esfuerzos por avanzar hacia una mayor incorporación social durante finales de los años sesenta y setenta, como se analiza en la siguiente sección, fueron limitados y muy concentrados en satisfacer a esa pequeña clase media urbana.

D. INCORPORACIÓN SOCIAL EXCLUYENTE

Hasta la década de 1940, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, como el resto de los países centroamericanos, tenían una escasa inversión social, enfocada principalmente en la educación primaria. A partir de dicha década, bajo condiciones políticas distintas, aunque movidos por una búsqueda similar de legitimación social y una similar influencia internacional, los tres países mencionados crearon nuevos programas sociales que generaron una incorporación baja y segmentada. Esta expansión no debería sorprender: todos los regímenes autoritarios necesitan construir bases de apoyo y cooptar a la oposición organizada.¹⁰ Sin embargo, este tipo de dinámica no suele conllevar una expansión universalista sino, por el contrario, una de corte segmentado y discrecional. Durante los años 1950 a 1970, Centroamérica no fue una excepción.

El Salvador, Guatemala y Nicaragua crearon sus sistemas de seguridad social como un intento de incorporación social de los trabajadores asalariados urbanos. Dichos programas de seguridad social siguieron las recomendaciones internacionales en la materia. En los tres casos se fundaron sistemas generales de aseguramiento que incluían un programa de pensiones y otro de salud: el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS); el Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (ISSS en 1954 en salud y recién en 1969 en pensiones) y el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS creado en 1955). Sin embargo, como se mencionó al discutir el modelo económico, estas medidas se implementaron en el marco de sociedades marcadamente rurales, de mercados laborales altamente informales y de un déficit social de largo aliento. No está de más indicar que en 1960 la población rural representaba un 62% del total en El Salvador, un 66% en Guatemala y un 59% en Nicaragua. Más aún, la PEA rural era del 58% en Nicaragua y llegaba a 67% en Guatemala.¹¹

En este escenario, los nuevos programas sólo cubrieron a un número muy pequeño de profesionales y de otros trabajadores formales, entre los cuales el personal del Estado ocupó un lugar preminente (Filgueira, 2004, pág. 29). Como se muestra en el cuadro 4, la población total con seguridad social a principios de la década de 1970 era del 14% en Guatemala, 9% en Nicaragua y de sólo un 6% en El Salvador.¹² El resto de la población recurría a los respectivos ministerios de salud, especializados en la pobreza y con servicios, en general, de muy baja calidad.

¹⁰ Véase, por ejemplo, Dion (2010), para el caso de México.

¹¹ Datos del Estado de la Región, Indicadores de largo plazo.

¹² Diez años antes la presencia de la seguridad social era pírrica: sólo un 7% de la población total en Guatemala, 2% en Nicaragua y 1% en El Salvador estaban asegurados (Torres Rivas, 1993, pág. 153).

CUADRO 4
ESTADÍSTICAS DE SEGURIDAD SOCIAL, 1970

País	Seguridad social	
	Porcentaje de la PEA	Porcentaje de la población
Nicaragua	15	9
El Salvador	12	6
Guatemala	27	14
Promedio de países excluyentes	16	8

Fuente: Filgueira 1998.

Adicionalmente y de manera paralela a los programas de seguridad social generales, se crearon o mantuvieron programas específicos para las fuerzas armadas, el magisterio y en algunos casos los jueces. Cada programa tuvo su propia definición de aportes y beneficios. Ello significó problemas de inequidad adicionales a la escasa cobertura. En Guatemala, por ejemplo, llegó a haber 10 programas adicionales al general, incluyendo el del Instituto de Previsión Militar, creado en 1969. En una comparación de regímenes latinoamericanos para las fuerzas armadas, Mesa-Lago (2007) destaca este último programa guatemalteco como particularmente generoso, en tanto definió acceso a la pensión luego de 20 años de contribución, indistintamente de la edad.

En El Salvador, además del sistema general, operaron —y continúan haciéndolo— regímenes especiales para docentes (Bienestar Magisterial) y para las fuerzas armadas (IPFSA en pensiones se creó en 1980, pero se contaba con una mutual en salud desde 1974), ambos con beneficios superiores a los del régimen general. Un tercer régimen especial fue el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), creado en 1975 en salud y en 1978 en pensiones, el cual administraba dos programas de pensiones. Uno de ellos era para el régimen administrativo y otro para el docente (Córdova, López y Mesa-Lago, 1994). Organizaciones como el Ministerio de Defensa y de Seguridad Pública así como el personal del servicio diplomático, debido a su carácter autónomo, gozaban de presupuestos especiales que les permitía ofrecer, dentro de sus prestaciones, esta cobertura de seguridad social.

Nicaragua tuvo el sistema más unificado, en gran medida por el escaso avance relativo que tuvo antes de la década de 1950 en materia de regímenes especiales. Fue además el único país de la región en el que la mayoría de los asegurados fue gestionada mediante un sistema privado antes que público.

A lo largo del período se hizo poco para eliminar diferencias de beneficios —especialmente en materia de salud— entre asegurados directos y familiares lo cual contribuyó todavía más a los problemas de inequidad. Así, se consolidó un sistema caracterizado por la poca incorporación social y por la alta segmentación dentro de aquellos que sí tenían acceso a derechos.

Dada las deficiencias de estos programas y los modelos político y económico existentes, no debe sorprender que el gasto social fuera muy bajo. ¹³ Como se observa en el cuadro 5, en 1970, Guatemala destinaba menos de 10 dólares por persona a salud y educación, El Salvador menos de 13 dólares y Nicaragua sólo 15 dólares, niveles particularmente bajos cuando se comparan con los casi 23 dólares en Costa Rica. Durante la los años setenta el aumento fue mínimo, al grado que, por ejemplo, en 1979 Nicaragua gastaba menos en ambos sectores que una década antes.

CUADRO 5
GASTO REAL POR PERSONA (DÓLARES 1970) EN SALUD Y EDUCACIÓN, DÉCADA DE 1970

Año	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Nicaragua	
	Salud	Educación	Salud	Educación	Salud	Educación	Salud	Educación
1970	2,2	20,6	4,3	8,3	3,6	5,8	5,9	9,2
1979	8,1	35,1	4,2	9,6	4,3	7,0	3,3	10,2

Fuente: Bulmer-Thomas (1987, pág. 215).

Los resultados en términos de condiciones de vida fueron negativos. El cuadro 6 muestra la esperanza de vida, mortalidad infantil y analfabetismo. También recoge un indicador sintético, denominado «índice relativo de vida», que se calcula a partir del PIB per cápita, la esperanza de vida al nacer y la tasa de analfabetismo de la población adulta en comparación con los niveles de los Estados Unidos. ¹⁴ Costa Rica tenía ya en 1970 entre 13 y 15 años más de esperanza de vida al nacer; una mortalidad de 105 nacimientos menos por cada 1.000 niños nacidos vivos que Guatemala y un 44% menos de analfabetismo que dicho país, así como 68% más en el índice relativo de vida que Nicaragua (Barba, 2003).

CUADRO 6
NIVELES DE VIDA DE LA POBLACIÓN SEGÚN PAÍS, 1970

País	Esperanza de vida al nacer (en años)	Mortalidad infantil 1965-1970 (< 5 años por cada 1 000 nacimientos)	Analfabetismo (porcentaje de la población de 15 años de edad o más)	Índice relativo de vida
Costa Rica	67	88	13	73
Guatemala	52	193	57	49
Nicaragua	54	173	44	5

Fuentes: Barba (2003) a partir de: Esperanza de vida al nacer: Astorga y FitzGerald (1998); Mortalidad Infantil: Urrutia (1993). Analfabetismo: Astorga y FitzGerald (1998); Índice Relativo de Vida: Astorga y FitzGerald (1998).

Hacia 1980, cuando se desencadenó la crisis económica y política, menos de 20 de cada 100 habitantes en El Salvador y Nicaragua y 27 de cada 100 en Guatemala tenían cobertura de seguridad social. En educación primaria, la tasa de cobertura era algo más alta: 80 de cada 100 habitantes en

13 La infraestructura fue también muy deficiente durante todo este período. En 1960, por ejemplo, el número de doctores por cada 1.000 habitantes era de sólo 1,8 en El Salvador, 2,1 en Guatemala y 3,5 en Nicaragua, comparado con 3,9 en Costa Rica. Las diferencias en camas hospitalarias por cada 1.000 habitantes eran todavía mayores: 2,8 en Guatemala, 2 en El Salvador y 1,8 en Nicaragua frente a 5,1 en Costa Rica (Torres Rivas, 1993, pág. 152).

14 Se construye comparando el nivel de bienestar de cada país con el índice de los Estados Unidos en un momento dado, considerando a los Estados Unidos igual a 100 (Astorga y FitzGerald, 1998, págs 377 a 379, mencionado en Barba, 2003).

Nicaragua, 85 en El Salvador y 57 en Guatemala. Sin embargo, había problemas de calidad y de graduación a niveles superiores. De hecho, la cobertura en secundaria era de sólo un 22% en El Salvador y de un pírrico 8% en Guatemala, con Nicaragua en un nivel intermedio (Martínez Franzoni, 2008).

Más aún, en 1978 un 12% de las defunciones estaban causadas por enfermedades fácilmente curables, incluyendo diarrea, sarampión y desnutrición y sólo un tercio de la población centroamericana (entre la cual se incluye a la población de Costa Rica y Panamá) tenía una atención adecuada de salud (Mayorga Quirós, 1983, pág. 17). Estudios nacionales reportan que para ese momento más de un 80% de la población rural salvadoreña se encontraba en condiciones de pobreza según ingresos y habitaba viviendas carentes de piso, desagüe o electricidad. Casi tres cuartas partes de los niños menores de cinco años tenían problemas nutricionales y el analfabetismo rural afectaba a la mitad de los jóvenes entre 15 y 19 años (Acevedo, 1996). En Nicaragua el analfabetismo alcanzaba a la mitad de la población mayor de siete años; sólo la tercera parte de la población urbana y el 5% de la rural tenían acceso a agua potable; menos de la tercera parte de la población tenía acceso a saneamiento; y 120 de cada 1.000 nacidos vivos morían antes de cumplir el año (Martí i Puig, 1997; Renzi y Kruijt, 1997). En Guatemala la abrupta caída del PIB ocurrida en 1981 agudizó la baja incorporación social existente y produjo un aumento drástico del desempleo, del subempleo y de la pobreza (Casaús Arzú y García Giráldez, 1994).

E. LAS GUERRAS CIVILES COMO RESULTADOS DE LA EXCLUSIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA

La configuración socioeconómica y política que se ha discutido en las secciones anteriores supuso un proceso de polarización en los tres países que derivó en conflictos armados de diversa intensidad y desenlace. El caso de Nicaragua fue excepcional, ya que la oleada de protestas que estalló en 1977 dio lugar a una insurrección popular que terminó por derrocar al régimen somocista e inició la llamada revolución popular sandinista. La excepcionalidad del caso nicaragüense se debió a factores ausentes en los otros dos países: por un lado, la configuración personalista y patrimonial del somocismo y su progresivo enfrentamiento con las élites económicas tradicionales; y por el otro, la existencia de una guerrilla unificada (el FSLN) con capacidad de controlar el movimiento social y de lograr una convocatoria popular amplia, pero también de aliarse con segmentos importantes de las clases medias y altas. Este apoyo de sectores de la élite marca una diferencia importante con lo ocurrido en El Salvador. Un tercer factor decisivo fue el papel de los Estados Unidos que durante la administración Carter –preocupada por los derechos humanos– se distanció de Somoza. Así, la Guardia Nacional careció de apoyo militar norteamericano y el resto del ejército no era tan fuerte como en El Salvador y Guatemala (Wickham-Crowley, 1993).

A partir del triunfo revolucionario en Nicaragua, surgió la idea de que la revolución estaba al alcance de las formaciones guerrilleras de Guatemala y El Salvador. Sin embargo, los procesos políticos de estos dos países fueron muy distintos tanto con respecto al de Nicaragua como entre sí. En Guatemala, a finales de los años sesenta, sectores de clase media (sobre todo estudiantes influenciados por la teología de la liberación y por la revolución cubana) intentaron reconstruir un proyecto de integración social y extenderlo a la población rural a través del desarrollo de una red de organizaciones populares desconectadas de las organizaciones guerrilleras existentes, algunas creadas a inicios de la década de 1960. En esa coyuntura, el gobierno guatemalteco ejerció una represión cada vez más intensa y el terror hizo cada vez más difícil cualquier tipo de relevo político y generacional. A la vez, las disputas entre las distintas formaciones guerrilleras del país repercutieron negativamente en cualquier intento de unificar sus esfuerzos.

No fue sino hasta 1981 cuando debido a múltiples presiones externas (sobre todo de Cuba y Nicaragua), así como a la propia necesidad de supervivencia, se concretó la unidad entre las distintas guerrillas expresada en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Sin embargo, para ese momento la reforma agraria se había prohibido, las demandas sociales eran censuradas, la represión estaba en su punto más álgido y la opción guerrillera estaba aislada geográficamente y socialmente a enclaves remotos. A partir de ese momento, el conflicto político adquirió una dinámica bélica desproporcionada, en la que el régimen militar arrasó la insurgencia y ahogó la base social de la guerrilla utilizando una estrategia de “tierra quemada” (Jonas, 1994). Como consecuencia, en Guatemala, la opción rupturista pronto sucumbió (a mediados de los ochenta) y pasó a ejercer un rol testimonial. Los acuerdos de paz de 1996 se firmaron desde una posición de debilidad de la insurgencia, de fortaleza de la clase política en el poder y de la clase económica tradicional y con una enorme influencia de los actores internacionales.

En El Salvador, por otra parte, el conflicto social terminó en una guerra civil. Después del fracaso de la Junta Revolucionaria de Gobierno creada tras un golpe de Estado en octubre de 1979 el país se dividió en dos bandos: de un lado se ubicaba una opción rupturista de izquierda que se aglutinaba alrededor del FMLN y el Frente Democrático Revolucionario (FDR). En el otro lado estaba el gobierno controlado por la coalición histórica entre el ejército y las élites económicas tradicionales. Así empezó un largo y sangriento conflicto que se inició con una ofensiva guerrillera en enero de 1981 y que sólo terminaría en enero de 1992 con los acuerdos de Paz en Chapultepec. A diferencia de Guatemala, en El Salvador la guerrilla llegó a controlar una parte del territorio y para el momento en el que se dieron las negociaciones de paz mantenía una fuerza militar y social significativa.

En suma, las transiciones políticas de Nicaragua, Guatemala y El Salvador, tienen características marcadamente distintas en tanto se trata de procesos que se apoyan en un ascenso y derrota de la izquierda en el gobierno (Nicaragua); en un terrorismo de Estado exitoso en aplastar a las opciones de izquierda (Guatemala); y en una negociación algo más equilibrada entre partes que tenían más que ganar con la negociación que con la continuidad del conflicto (El Salvador). Todo ello influyó no sólo en las características del proceso de democratización sino también en la evolución de la política social, como se muestra en los capítulos IV y VI.

F. LA EFÍMERA EXCEPCIÓN NICARAGÜENSE EN LA DÉCADA DE 1980

“La revolución nicaragüense (1979-1990) destruyó la dictadura de la familia Somoza, enseñó a millones de nicaragüenses a leer, amplió los derechos laborales y creó una democracia electoral” (Booth y Bayer, 2006).

Nicaragua en el decenio de 1980 merece una discusión por separado por dos motivos. En primer lugar porque se trata del único país que desplazó del poder a las élites económicas tradicionales, al menos de modo temporal. La izquierda revolucionaria a través del FSLN se hizo con el control del Estado precisamente durante la década en la que en el resto de la región debido a la crisis económica comenzaba a incrementarse el apoyo político a la estabilización y el ajuste estructural. Por otra parte, el FSLN hizo durante esos diez años reformas importantes en la política social que permitieron avances (desgraciadamente efímeros) en la incorporación social.

El FSLN construyó un nuevo andamiaje institucional y creó una Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional compuesta sobre la base de la política de alianzas del período insurreccional. Esta junta proclamó el Estatuto Fundamental de Derechos y Garantías, a partir del cual definió la naturaleza y la organización institucional del nuevo Estado; estableció las directrices básicas de actuación

política en el Programa de Gobierno; y derogó buena parte de las leyes del régimen anterior. A la vez creó un nuevo ejército, el Ejército Popular Sandinista, y una nueva policía, la Policía Sandinista, que fueron de los pocos elementos del andamiaje sandinista que se mantuvieron en décadas subsiguientes. En su primera etapa (desde 1979 hasta 1984), la estructura institucional del Estado tuvo un poder legislativo con una representación mixta de partidos y organizaciones corporativas (sindicatos y patronal). A partir de 1984, con la celebración de elecciones y de 1987 con la aprobación de una constitución, el Estado adquirió un formato propio de un régimen liberal democrático a pesar de la hegemonía que de facto ejercía el FSLN y de la preeminencia del ejecutivo que gobernó por decreto la mayor parte de la década.

Uno de los objetivos básicos del Frente, y uno de sus instrumentos básicos de legitimación, fue la mejora en la incorporación social siguiendo principios universalistas. Un promedio del 20% del PIB se destinó a inversión pública, principalmente a servicios básicos de agua potable, electricidad, educación y salud, así como a crédito y tierra (Renzi y Kruijt, 1997; Vilas, 1990). Una de las principales transformaciones fue la creación del Sistema Nacional Único de Salud (SNUS) con el mandato de proveer servicios a toda la población como un derecho (Garfield, 1989). Para ello todos los servicios de salud, incluyendo los de la seguridad social, fueron transferidos al Ministerio de Salud (MINSA). A partir de ese momento los servicios provistos por el INSS comenzaron a atender a toda la población y no sólo a aquella asegurada, bajo la noción de que la seguridad social debía operar bajo principios de solidaridad, universalidad y equidad.¹⁵ Estos cambios institucionales se combinaron con la creación de brigadas para extender el acceso a la salud primaria (Equipo Envío, 1988). Además, en la línea de contar con mecanismos para la población más vulnerable, pero también de promover políticas universales, se creó el Ministerio de Bienestar Social dirigido a la población vulnerable y luego integrada con el INSS mediante la creación del INSSBI.

En el caso de las pensiones, los resultados fueron más contradictorios como resultado de la combinación de las reformas sandinistas, la crisis económica y la mala gestión (Rocha, 2000). Por un lado, todas las personas pensionadas recibieron un paquete de comida al mes, transporte público y hasta descuentos en lentes. Además, la seguridad social también empezó a apoyar con transferencias a grupos vulnerables que no habían hecho contribuciones al sistema en el contexto de la creación del INSSBI. Mediante un decreto de 1979 se creó una pensión no contributiva asistencial dirigida principalmente a las víctimas de guerra y a las madres de los mártires, financiadas con recursos de las pensiones contributivas.¹⁶ Entre 1982 y 1989, se otorgaron 7.000 pensiones asistenciales a personas con 60 y más años de edad o inválidos, pobres, sin un familiar que los sostuviera y sin una pensión, pero este programa asistencial se suspendió en 1991 (Mesa-Lago, 2011). Producto de esta transformación institucional, la población beneficiada en materia de seguridad social pasó de 200.000 a 1.600.000, aunque casi toda de forma no contributiva (Silva, 2014).

Por otra parte, la sostenibilidad del sistema quedó en entredicho por diversos problemas financieros. Primero, las nuevas pensiones no contributivas no tenían una fuente de financiamiento propia sino que fueron subsidiados por los ingresos decrecientes de la seguridad social. Segundo, la seguridad social nunca fue compensada por todas las inversiones que había hecho en hospitales durante la década de los setenta, inversiones para las cuales en muchas ocasiones se utilizaron las reservas de las pensiones. Tercero, la hiperinflación de la segunda mitad de los años ochenta redujo de forma significativa tanto el valor real de las reservas como los rendimientos del capital. Un tercio de los recursos del fondo de pensiones se habían invertido en bonos del tesoro que no estaban indexados en dólares y perdieron prácticamente todo su valor. Para empeorar las cosas, cuando las empresas públicas fueron privatizadas

¹⁵ Ley Orgánica de la Seguridad Social y Reglamento de la Ley de Seguridad Social. Decreto 975 del 1 de marzo de 1982.

¹⁶ En 1992 un nuevo decreto ejecutivo incorporó nuevos afiliados al programa.

en los años noventa, se “olvidaron” de sus deudas con la seguridad social. Por último, los problemas de contabilidad escondieron la gravedad del déficit.

En educación la revolución sandinista hizo importantes esfuerzos para extender este derecho a todo el país, en particular entre los sectores sociales previamente excluidos (Hirshon, 1983). En 1980 tuvo lugar una campaña nacional de alfabetización conocida como la Cruzada Nacional de Alfabetización (CNA) con el fin de revertir una tasa de 52% de analfabetismo funcional. La CNA movilizó a más de la mitad de la población nicaragüense mayor de 10 años como alfabetizadores voluntarios o como apoyo logístico. Para ello durante un año se suspendió el curso académico y durante el primer semestre las escuelas se convirtieron en centros de adiestramiento de alfabetizadores. Durante el semestre siguiente todas las personas formadas (mayoritariamente los estudiantes y sus maestros) se desplazaron por todos los rincones del país (pernoctando en hogares) para alfabetizar a los nicaragüenses iletrados. En este esfuerzo se involucraron centenares de miles de jóvenes y las nascentes organizaciones de masas, quienes fueron apoyados por los recursos y estructuras del nuevo Estado revolucionario (Hirshon y Butler, 1983). Como resultado de esta medida, una de las más populares y celebradas de la experiencia revolucionaria sandinista, la tasa de analfabetismo descendió al 11% (Arnove, 1987). Además de este logro, según la Organización de Estados Americanos (OEA) y con base en datos oficiales, en los primeros dos años de la revolución sandinista, la matrícula escolar aumentó en un 68%, incluyendo aumentos en preescolar, primaria y secundaria.¹⁷ El año siguiente, en 1981 la acción fue reconocida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) con el otorgamiento de la medalla Nadezhda Krúpskaya.¹⁸

Los cambios en el campo y el apoyo al campesinado fueron importantes para aumentar el bienestar y reducir la influencia negativa de los ciclos económicos en el bienestar de la población.¹⁹ La reforma agraria distribuyó dos millones de manzanas a 85.000 familias campesinas (Renzi y Kruijt, 1997). Se trató de una de las más avanzadas en América Latina, en tanto preveía que hombres y mujeres tuvieran iguales derechos de acceso a la tierra.²⁰ Aunque la reforma agraria fue un proceso complejo y no exento de tensiones entre los derechos individuales y colectivos que buscó generar, permitió el acceso a tierras de dos terceras partes de las familias campesinas que antes carecían de ellas o carecían de título de propiedad (Baumeister, 1991 y 1998).

Lamentablemente, las debilidades del modelo económico revolucionario —muchas de las cuales tenían que ver con el conflicto interno promovido y apoyado por los Estados Unidos— frenaron el avance en incorporación social. Por un lado, la economía se contrajo y, por otro, la guerra hizo que se destinaran recursos crecientes a defensa (un 25% del PIB en 1984) (Renzi y Kruijt, 1997). El déficit fiscal alcanzó los niveles más altos de la historia del país, producto de los recursos destinados al gasto militar, el bloqueo económico norteamericano y la propia gestión del gobierno (García Huidobro, 2004), todo lo cual contribuyó a una hiperinflación de más del 33.000%, en 1988.

¹⁷ Véase <<http://www.cidh.org/countryrep/Nicaragua81sp/cap.9.htm>> (visitado por los autores el 23 de septiembre de 2015).

¹⁸ Véase <<http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/flagship-project-activities/memory-of-the-world/register/full-list-of-registered-heritage/registered-heritage-page-6/national-literacy-crusade/>> (visitado por los autores el 23 de septiembre de 2015).

¹⁹ Nótese que las reformas agrarias y las políticas en el sector rural quedan al margen de la definición de la política social considerada en este documento. Esto es así por dos motivos. En primer lugar, la política agraria, más que tratar de proteger a las personas de los mercados, pretenden facilitarles una mejor incorporación a dichos mercados. Más aún, las políticas agrarias tienen como uno de sus objetivos transformar el sistema productivo, con lo que tiene más sentido considerarlas como parte de las intervenciones económicas.

²⁰ En la práctica, sin embargo, sólo el 8% de las personas beneficiadas por la reforma agraria fueron mujeres (Tinoco y Agurto, 2003).

El proceso de ajuste subsiguiente conllevó un colapso de los servicios básicos de salud y educación y eliminó el racionamiento de los productos de primera necesidad que hasta entonces garantizaba un acceso seguro para toda la población (Biondi-Morra, 1990; Vilas, 1990). Durante 1988 el consumo de leche se redujo a la mitad y se hicieron cada vez más graves los desabastecimientos de productos básicos. Enfermedades como la malaria y la tuberculosis se extendieron rápidamente y en los primeros tres meses de 1989 la mortalidad infantil llegó a ser el doble a la existente tan sólo un año antes. Hacia fines de los años ochenta, el consumo se había contraído, el endeudamiento de la población campesina era muy alto, y se había producido una caída estrepitosa de los salarios.²¹ Esta situación coexistía con los efectos de la guerra en términos de personas muertas, heridas y mutiladas así como de movilizados al servicio militar (Martí i Puig, 2012; Vilas, 1990).

G. CONCLUSIONES

Durante el período 1920-1980, El Salvador, Guatemala y Nicaragua vivieron un proceso de modernización trunca y excluyente. Trunca porque se mantuvo la dependencia del sector primario-exportador y no se crearon nuevos sectores dinámicos de generación de empleo. Excluyente, porque la distribución de la renta era muy desigual y las posibilidades de participar en el proceso político muy limitadas. Se trataba de sociedades dominadas por las élites económicas (en algunos casos coaligadas con el ejército) y en las cuales los movimientos sociales (y cualquier expresión de demandas autónoma al poder económico) tenían escasos márgenes para operar y por ende también poca capacidad de influencia.

Aunque, sin duda, hubo diferencias significativas entre los tres países (mayor diversificación sectorial, pero concentrada en muy pocas manos en El Salvador, modelo alternativo fallido en Nicaragua y resiliencia del poder oligárquico tradicional en Guatemala), en ninguno de ellos hubo oportunidades para mejorar la incorporación social de forma sostenida. Además, el propio diseño de las políticas sociales tampoco creó incentivos para su expansión posterior, ya que había una alta segmentación entre los pocos incorporados (principalmente a través de la seguridad social) y los muchos dependientes de servicios públicos limitados y de muy poca calidad.

Hacia finales de la década de 1980, Centroamérica y, en particular, los tres países considerados, empezaron a experimentar cambios sustantivos, tanto en términos del modelo económico como de las condiciones políticas, que dieron lugar a la aparición de nuevos actores sociales y políticos capaces de canalizar demandas. Como se observa en los capítulos siguientes, mientras los cambios económicos y políticos permearon la incorporación social, otros factores como los relativos a las presiones organizadas desde la sociedad civil adquirieron suficiente relevancia como para contribuir a explicar significativas variaciones sectoriales entre países.

²¹ Considerando 1980 como año base, el nivel del salario real había caído a 29,2 en 1988, a 6,5 en junio de 1989 y a 1 en diciembre de ese mismo año.

IV. INCORPORACIÓN SOCIAL DESDE LA TRANSICIÓN POLÍTICA: AVANCES, RETROCESOS Y CONTINUIDADES

A. INTRODUCCIÓN

Desde inicios de la década de 1990, Centroamérica ha experimentado avances significativos en materia de incorporación social. Algunos han sido retóricos: por ejemplo, en 1994 la firma de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) puso por primera vez a la equidad social en la agenda regional (Estado de la Región, 1999).²² Otros han tenido impactos más evidentes: por ejemplo, el gasto social ha aumentado de forma moderada pero sostenida en los últimos años en los tres países. En todos los casos, las TMC han jugado un papel importante dentro de la nueva generación de políticas.

Estas mejoras, sin embargo, han estado, en general, muy lejos de ser universalistas; al contrario, los avances han sido parciales, fragmentados y con una lógica de segmentar más que de cohesionar, como se explica en este capítulo. De todas formas ha habido diferencias relevantes entre países que son las que más interesan a la hora de pensar tanto en los determinantes del universalismo como en el potencial de seguir avanzando.

A partir del análisis de las continuidades y de los cambios experimentados por los tres países en las dos últimas décadas, este capítulo se enfoca precisamente en sus diferencias. El objetivo es determinar avances y retrocesos en materia de incorporación social particularmente indicativos de una trayectoria universalista. Las próximas líneas se concentran, como ya se anunció en el capítulo I, en la salud, las pensiones y las TMC, aunque se comienza por brindar un panorama más general.

Antes de proseguir, sin embargo, conviene recordar cuáles hubieran sido los avances ideales y contrastarlos con la situación de la región. En el caso de los servicios de salud, la situación ideal para la incorporación social de carácter universal es aquella en la cual todas las personas tienen acceso a un rango similar de servicios tal que les haga innecesario recurrir al mercado (más allá de que para una parte de la población sea preferible y continúen recurriendo a él). Para que ello ocurra, los beneficios a los que la población tiene acceso deben desvincularse de la capacidad de pago y, hasta donde sea posible, la provisión debe tener lugar en los mismos centros para todos (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, en prensa). En el caso de las pensiones, la incorporación social es máxima si el ingreso recibido es completamente independiente de la ubicación de las personas en el mercado laboral. En este escenario se trataría de un ingreso generalizado, autónomo del ingreso monetario previamente recibido.²³

Como se expuso en el capítulo anterior, al momento de las reformas que se examinan en este capítulo, los países estaban muy lejos del ideal universalista aquí caracterizado. Los tres tenían un sistema dual integrado por ministerios de salud y por institutos de seguridad social dirigidos a poblaciones distintas y con altos grados de inequidad en materia de suficiencia y calidad. Los ministerios de salud, por

²² Se trató de un acuerdo firmado por los presidentes de la región en torno a siete puntos relacionados con la promoción de la paz y la democracia, la integración económica, el respeto a la vida y a la diversidad étnica, la sostenibilidad ambiental y la calidad de vida. Concretamente, sobre este último punto ALIDES planteó un compromiso con el “mejoramiento de la calidad de la vida humana”.

²³ En los sistemas de pensiones tradicionales, la incorporación social aumenta en tanto la cobertura sea amplia (primer criterio propuesto en este trabajo). Aumenta también en tanto ricos y pobres aportan a un régimen único que se capitaliza para todos y en tanto los niveles mínimos y máximos de pensión reducen la desigualdad del ingreso (segundo criterio). Por último, la incorporación social aumenta en tanto los montos de pensión guardan una proporcionalidad con el costo de la vida. La manera de concretar estos requisitos puede ser tanto contributiva como no contributiva.

un lado brindaban un acceso formalmente generalizado, pero estaban, en los hechos, enfocados a la población de menores recursos debido a una deficiente presencia territorial e insuficiencia de los servicios. Los institutos de seguridad social, por su parte, tenían una mayor suficiencia aunque una cobertura restringida a una porción pequeña de los trabajadores asalariados principalmente urbanos. En pensiones, al igual que en el resto de América Latina, los tres países considerados provienen de sistemas de ahorro colectivo con pensiones mínimas y máximas, pero con una relación estrecha entre ingresos, ahorro y pensión.

En este capítulo se llega a tres conclusiones a partir del análisis de 20 años de cambios y continuidades desde el inicio de las transiciones políticas en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996). Se observa, en primer lugar, que se ha producido un incremento en el esfuerzo social de los tres países aquí estudiados, aunque más sostenido e intenso en El Salvador que en Guatemala, encontrándose Nicaragua en una situación intermedia. En segundo lugar se muestra que dicho esfuerzo se ha concentrado, en buena medida, en un intento de incorporación social poco generoso de poblaciones pobres hasta hace poco marginadas a través de programas como las TMC y las pensiones no contributivas. Por último, se hace notar que sólo en El Salvador se han dado cambios profundos en los programas principales (salud y pensiones). Paradójicamente, estos cambios han sido contradictorios: mientras en materia de pensiones la privatización llevó a una reducción de la incorporación social, en el ámbito de la salud las reformas recientes han dado pasos tímidos hacia una mayor incorporación social.

Para demostrar los tres puntos arriba detallados, este capítulo se divide en cinco secciones. En la sección B se aborda brevemente los cambios globales ocurridos en materia de incorporación social en la región. En las secciones C, D y E se realiza un recuento de los principales cambios y continuidades experimentados en materia de salud, pensiones y transferencias monetarias condicionadas, respectivamente. La sección F presenta un balance de lo ocurrido y deja planteadas preguntas con respecto a los factores explicativos de índole económica y política que constituyen la materia de los capítulos IV y V.

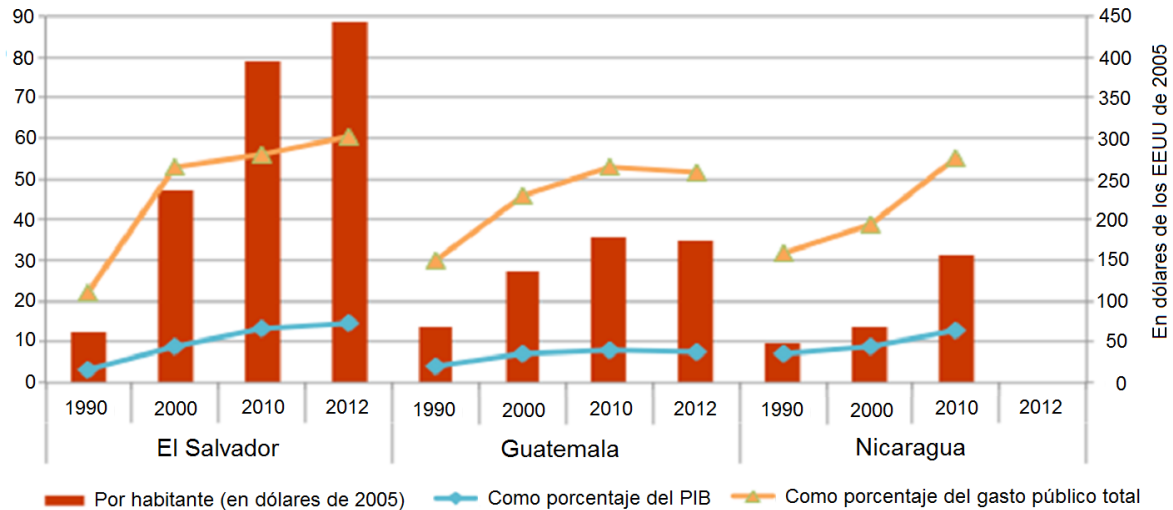
B. EL MAYOR DINAMISMO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN CENTROAMÉRICA

Como se apuntó en el capítulo anterior, el siglo XX fue para Centroamérica un siglo de desincorporación más que de incorporación. Si bien desde la década de 1950 se crearon nuevos programas sociales —tanto dentro de la seguridad social como en los ministerios de línea— los avances fueron muy limitados. De la mano de la transición política, sin embargo, la política social recibió una atención creciente.

Considerando el gasto como indicador del dinamismo de la política social, el gráfico 3 devela una tendencia positiva. Tomando 1990 como año base, en los tres países se produjo un incremento en la importancia relativa de la política social con respecto al PIB; un aumento de la inversión social por habitante; y una mayor prioridad fiscal del gasto social. Hubo a la vez variaciones entre países. La más notoria es la forma en que El Salvador tiende a distanciarse de Guatemala y aún más de Nicaragua. Después de iniciado el decenio de los noventa con la menor participación relativa de la política social, el crecimiento de la inversión social en El Salvador con relación al PIB fue de seis veces frente a 2,5 veces en Guatemala y Nicaragua.²⁴ En términos absolutos, en 2009 ese país destinaba 382 dólares a la política social, el doble que Guatemala y tres veces más que Nicaragua. En 2012 el gasto social de El Salvador era dos veces y media más que en Guatemala y alcanzaba ya casi los 450 dólares.

²⁴ Aunque lamentablemente este dato incluye los recursos trasladados por el Estado para financiar la seguridad social privatizada.

GRÁFICO 3
INVERSIÓN SOCIAL SEGÚN PAÍSES, 1990, 2000, 2010 Y 2012



Fuente: Gasto público como porcentaje del Gasto Público Total (GPT) total y por sectores; Gasto público per cápita (dólares de 2005) total y por sectores; Gasto público como porcentaje del PIB total y por sectores. Base de datos del Gasto Social en América Latina y el Caribe de CEPAL, disponible en: <<http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/>>.

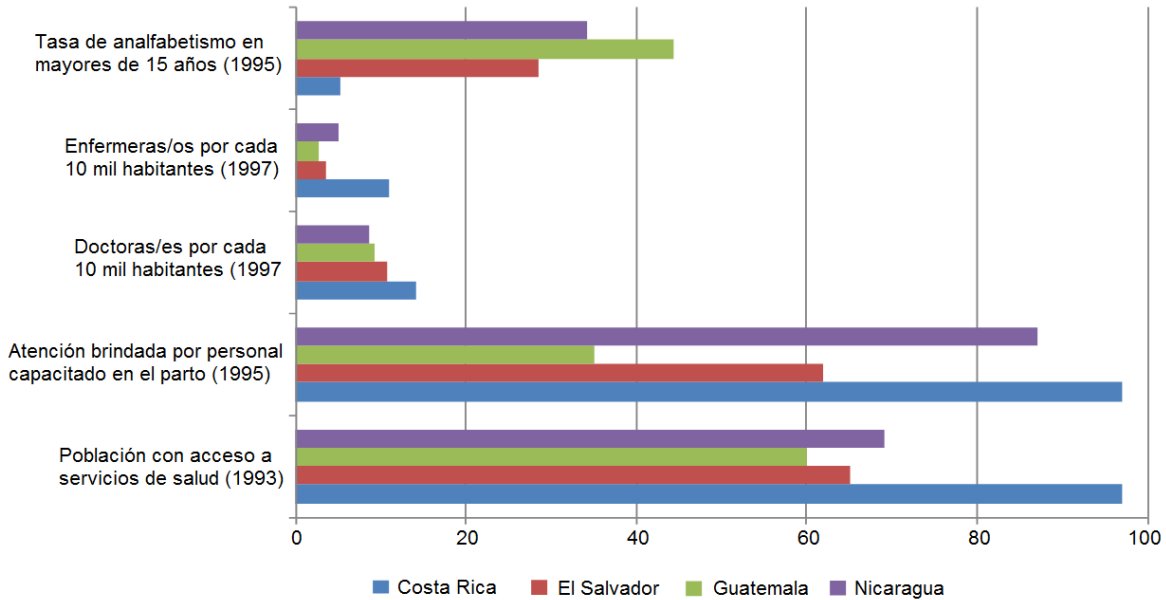
A continuación se abordan los cambios experimentados en la incorporación social en cada uno de los tres sectores de política considerados. Para ello, en cada sector de política, primero se hace referencia a la situación al inicio del período, posteriormente se explican los procesos de cambio y las continuidades que tuvieron lugar, para finalmente discutir los resultados sociales asociados a dichos cambios. Se presenta primero el caso de la salud, en segundo término el de las pensiones y finalmente el de las transferencias monetarias condicionadas.

C. SALUD

A inicios de la década de 1990 el nivel de atraso en el acceso a los servicios de salud era en los tres países objeto especial de estudio y ciertamente más perjudicial para la mayoría de la población que el problema de las pensiones. En 1993 el 35% de los salvadoreños, el 40% de los guatemaltecos y el 31% de los nicaragüenses carecían de acceso a servicios de salud. Las debilidades en términos de infraestructura eran también muy notables. La pobreza de estos datos es evidente no sólo cuando se comparan con los de Canadá —país que a finales de los años noventa poseía 22,9 médicos y 89,7 enfermeros por cada 1.000 habitantes (Estado de la Región, 1999)—, sino incluso en relación con el vecino país de Costa Rica.²⁵ Había, además, diferencias significativas entre países que tenían en parte, que ver con el desarrollo del Estado social en la década de 1980. Mientras que sólo un 35% de las guatemaltecas recibía atención de personal capacitado en el parto, el porcentaje era del 87% en Nicaragua (Estado de la Región, 1999) (véase el gráfico 4).

²⁵ Que las diferencias fueran más grandes en el caso de los profesionales en enfermería, fundamentales para la medicina preventiva, es además un indicio de lo centrados que estaban los sistemas de salud en los servicios curativos, a los que, en general, tenían acceso sólo los estratos más ricos de la población.

GRÁFICO 4
ALGUNOS INDICADORES EN SALUD Y EDUCACIÓN
(MEDIADOS DE LOS AÑOS NOVENTA)



Fuente: Estado de la Región (1999).

Los cambios ocurridos desde los años noventa han profundizado las diferencias entre los tres países. Por una parte, El Salvador se destacó por una resistencia inicial exitosa a la pérdida de incorporación social, seguida de esfuerzos hacia una mayor incorporación con componentes universalizadores. Como caso intermedio, se encuentra Guatemala, con respecto al cual llama la atención la falta de debate político y de transformaciones de la seguridad social o de regulación privada. La ausencia de reformas ha tenido lugar de la mano de un proceso de pérdida de incorporación social *de facto*. Por último, Nicaragua evidencia un retroceso en general con avances puntuales aún tímidos y difíciles de evaluar, de la mano de transformaciones en distintas direcciones y desparejas entre sectores. En el resto de esta sección se discuten comparativamente estas tres trayectorias y se presentan algunos de sus resultados. Como se observa también en el caso de las pensiones, conviene reconocer la ausencia de indicadores comparables y confiables para el análisis.

Tiene sentido comenzar por El Salvador por ser el caso donde han ocurrido los cambios más sustantivos. Como se verá también en el caso de las pensiones, los sucesivos gobiernos de ARENA persiguieron una agenda “modernizadora”, en línea con los preceptos de los organismos internacionales. En 1999, bajo el gobierno de Francisco Flores, se buscó terciarizar la prestación de servicios de la seguridad social. A diferencia del proceso de reforma de pensiones que se hizo a puertas cerradas, el de la salud generó conflicto y un accionar colectivo que eventualmente la frenó. Los sindicatos (SIMETRISS de médicos y STISSS, el Sindicato de Trabajadores de la Seguridad Social) se aliaron con organizaciones sociales para crear el Movimiento de Sociedad Civil contra la Privatización de la Salud. Tras varias huelgas y marchas multitudinarias el gobierno salvadoreño se vio obligado a abandonar su iniciativa (Almeida y Delgado, 2008; Almeida, 2011).

En el marco de estas movilizaciones, el gobierno convocó un espacio de diálogo integrado por actores e instituciones públicas y privadas. A pesar de los acuerdos en el diagnóstico, hubo profundas diferencias en cuanto al modelo de provisión de servicios y de financiamiento incluyendo propuestas para que el ISSS fuera proveedor y financiador virtualmente único; que el sector privado realizara ambas funciones; y que los tres subsectores actuales (MSPAS, ISSS y privado) se fortalecieran y continuaran operando (Colegio de Médicos). El resultado de la deliberación fue la propuesta de Reforma Integral de Salud, encaminada en una dirección correcta desde el punto de vista de promover mayores grados de incorporación social, pero con una formulación muy general y materializada en pocos cambios concretos. La propuesta definía a la salud como un bien público por el cual el Estado debía velar e incluyó la garantía de servicios esenciales y la extensión gradual y progresiva de la cobertura a toda la población mediante un modelo mixto (público y privado) de servicios. Los tres temas sensibles que se dejaron planteados en términos bastante ambiguos fueron el marco legal, el financiamiento y el modelo de prestación de servicios, con respecto al cual la posibilidad de subcontratación privada continuó recibiendo fuerte oposición.

A pesar de un incremento gradual del gasto en salud, el sector siguió enfrentando problemas significativos a lo largo de la década de 2000 (Acosta y otros, 2011). En 2006, únicamente el 24% de la población tenía acceso a la seguridad social. El Ministerio de Salud (MSPAS) teóricamente cubría al resto pero, en la práctica, sólo un 40% de la población acudía de forma regular. Había desigualdades notables en la calidad y el nivel de los servicios entre la salud pública y la seguridad social y la opción privada era bastante amplia. Además, la regulación de los servicios y del sector de medicamentos era, por lo general, insuficiente (Acosta, 2011; Freedman, 2011).

Bajo la administración de Saca los servicios públicos del MSPAS se reorganizaron en torno al Sistema Básico de Salud Integral (SIBASI) (Asamblea Legislativa, 2005) y al Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) con el objetivo de focalizar esfuerzos en la población “más desprotegida” (Asamblea Legislativa, 2004; artículo 14). El FOSALUD buscó expandir la cobertura al recurrir a una estructura paralela de recursos humanos y equipamiento al existente en el Ministerio de Salud. Gestionado por el Ministerio de Hacienda su presupuesto provino de impuestos específicos a la producción y consumo de alcohol y de bebidas alcohólicas; tabaco y armas, municiones y afines. Esta medida a la vez que amplió la cobertura, alimentó la fragmentación del sistema en tanto dio lugar a una estructura de prestación de servicios paralela a la del MSPAS con su propio personal, horarios, y equipos.

Una de las prioridades del gobierno progresista de Funes tras su elección en 2009 fue la introducción de cambios en el sistema de salud de forma paralela a la creación de un sistema de protección social universal. El Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 propuso crear un Sistema Nacional Integrado de Salud que permitiera tener un acceso oportuno a servicios de salud universales, de calidad y equitativos para toda la población. Una de las primeras medidas de gobierno fue eliminar los copagos que tenían lugar de facto en los hospitales públicos.²⁶ Además, se amplió la oferta de servicios básicos mediante la creación de nuevas unidades de salud (que pasaron de 377 a más de 600) y de 517 Equipos Comunitarios de Salud (ECOS) integrados —al contrario que durante los gobiernos anteriores— a las estructura del MSPAS y trabajando en 164 municipios del país (Gobierno de El Salvador, 2012). Se contrajeron préstamos externos para construcción y renovación de hospitales y se estableció un marco legal para regular los precios, la calidad y en general el sector de medicamentos (Gobierno de El Salvador, 2012). A diferencia de momentos previos, el gobierno definió metas precisas: alcanzar a las 939.290 personas sin cobertura de atención y estar en capacidad de atender a 1.136.813 personas,

²⁶ De acuerdo con el gobierno, producto de este cambio la demanda de servicios de salud aumentó considerablemente (436.798 consultas más en 2011 que en 2008) (Gobierno de El Salvador, 2010).

habitantes de 102 municipios priorizados (MSPAS, 2011). Como resultado de las reformas de salud, el gobierno de Funes reportó avances significativos a partir de las medidas implementadas (véase el cuadro 7).

CUADRO 7
REFORMAS DE SALUD EN EL SALVADOR

Indicador	2009	2010-2011
Porcentaje de acceso a servicios por parte de la población que se enfermó	52%	65%
Porcentaje de embarazadas bajo control prenatal inscritas antes de las 12 semanas	53%	65%
Aumento de partos atendidos por personal calificado (en números absolutos)	76 672	80 825
Tasa de mortalidad materna, por cada 100.000 nacidos vivos	56	51
Tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos	7	6

Fuente: Gobierno de El Salvador (2012).

En el caso de Guatemala, es llamativa la falta de centralidad del debate sobre reformas a pesar de las enormes deficiencias del sistema. Las pocas propuestas discutidas se centraron en cambios en el Ministerio de Salud y se refirieron al incremento del gasto y la mejora en la eficiencia y equidad (Carrera, Castro y Sojo, 2010, pág. 49). En 1997 el gobierno creó el Programa de Extensión de Cobertura de Servicios Básicos a través del que se fueron firmando acuerdos con organismos no gubernamentales (ONG) que se comprometían a atender a poblaciones indígenas rurales pobres a las que no llegaba el Ministerio de Salud. En 2001 existían 144 convenios que aumentaron la cobertura de servicios muy básicos (ej. prestación de servicios materno-infantiles, algunos actividades de prevención, tratamiento de la malaria) a tres millones de personas. Se creó también un programa relativamente pequeño de distribución de alimentos en farmacias estatales (Becerril-Montekio y López-Dávila, 2011). En 2008 se estableció la gratuidad de los servicios públicos de salud y se prohibió cualquier tipo de copago. Se amplió, además, la red de servicios del Ministerio y el horario de atención, con lo que el número de consultas se duplicó entre 2007 y 2011 (Morán, 2013). Sin embargo, este incremento prometido en la cantidad de servicios no fue unido a un aumento del gasto total, que ha quedado por debajo de los objetivos establecidos en los Acuerdos de Paz. De esa forma, la caída de la calidad en el servicio ha sido notable y las desigualdades entre la provisión pública, la de la seguridad social y la privada se han acentuado.

En el caso de Nicaragua, más bien cabe hablar de retrocesos importantes con relación a los avances impulsados por el gobierno sandinista durante el período revolucionario. Como se veía en el capítulo anterior, en la década de 1980 se había creado un Sistema Nacional Único de Salud que consolidó las funciones de la seguridad social y del Ministerio de Salud. Durante el gobierno de Violeta Chamorro, si bien la seguridad social nunca recuperó poder de gestión hospitalaria, sí se dieron pasos hacia una mayor fragmentación (Carrera, Castro y Sojo, 2010, pág. 52). Las personas aseguradas al Instituto Nicaragüense de la Seguridad Social pasaron a recibir sus beneficios a través de servicios comprados al sector privado, mediante la creación de las Empresas Médicas Previsionales. Hacia 2010 existían unas 52 en todo el país, cubriendo a unos 500.000 trabajadores (Rocha, 2000; Ruiz, 2010). Además, se habilitó la práctica privada en los hospitales públicos.

Aun cuando entre 1997 y 2002 hubo algunos intentos tímidos de reforzar al Ministerio de Salud y la salud pública, éstos no tuvieron resultados significativos. Además, los recursos para dicho ministerio habían caído en términos reales. Según Espinoza (2002), para 2002 el presupuesto en salud era un 40% menor que en 1983. Además, cuatro quintas partes del presupuesto estaban dedicadas a pagar salarios,

con lo que había muy pocos recursos para adquirir medicamentos y llevar a cabo inversiones en infraestructura.

Las reformas de mercado en el sector de los medicamentos fueron también muy perjudiciales (Espinoza, 2002). En los años ochenta, el gobierno sandinista había creado una entidad pública (COFARMA) para centralizar la compra de medicamentos en el país y distribuirlos a través de las nuevas Farmacias Populares. El sistema logró abaratar el precio de los alimentos de forma significativa pero fue desmantelado tras la llegada de Violeta Chamorro al poder. La liberalización del sector llevó unido un aumento inmediato en el precio de los medicamentos lo que, unido a la reducción en el presupuesto, llevó al desabastecimiento de muchos hospitales públicos.

Con la llegada al gobierno del FSLN en 2007 se restituyó la gratuidad en los servicios públicos de salud y cambió el discurso, fortaleciéndose el concepto de la salud como un derecho y retomándose lineamientos propios del modelo de atención integral de los años de la revolución.²⁷ Sin embargo, se han dado pocos pasos para poner este principio en práctica y mejorar de forma sostenida la financiación para hacer frente a la mayor demanda potencial.

En definitiva, en este momento los tres países presentan un cuadro de baja incorporación y alta segmentación en materia de servicios de salud, aunque con avances notables en el caso salvadoreño durante la década de 2000. Los servicios de la seguridad social y de la salud pública continúan organizados de manera independiente, sin que, a la vez, haya control sobre quién accede a la salud pública. Ello quiere decir que, por un lado, los recursos públicos se fragmentan (Cetrángolo y Goldschmit, 2009), lo que afecta negativamente tanto el acceso como la equidad en el tipo y la calidad de los beneficios pero, por el otro, coexistan la doble vía de acceso de unos y la carencia absoluta de acceso de otros. Esta segmentación tiene lugar, sin embargo, en escenarios nacionales con distinta importancia relativa de la seguridad social: es menor en Nicaragua donde sólo un tercio de la inversión pública en salud se canaliza mediante la seguridad social, y mayor en El Salvador y Guatemala adonde se canaliza de esta manera el 40% de dicha inversión.

Además, los planes de seguridad social formal alcanzan a menos de un cuarto de la población y sus beneficios son diferenciados, más completos entre quienes contribuyen y menos entre sus familiares —generalmente parejas e hijos(as)— económicamente dependientes (Martínez Franzoni, 2011a).²⁸ En los tres países, las cónyuges sólo acceden a los servicios directamente relacionados con la maternidad, mientras que sus niños —con diferentes límites de edad²⁹— sólo acceden a los servicios básicos. Además, a diferencia de otros países de la región, los cónyuges (varones) no pueden ser asegurados como dependientes (Martínez Franzoni, 2011b).

Curiosamente, y como muestra de la debilidad institucional de los sistemas, es incluso complicado obtener datos de acceso. La escasa información disponible muestra algunas mejoras en El Salvador y estancamiento en Guatemala y Nicaragua. En Guatemala, por ejemplo, la cobertura efectiva

²⁷ Otra de las medidas creadas por el gobierno para compensar la falta de infraestructura, equipos y personal fue crear brigadas médicas para aumentar la presencia del estado en los territorios más alejados (Pizarro, 2011). En la práctica, las brigadas también contribuyen a la segmentación de servicios.

²⁸ Los datos para El Salvador indican 22% y para Nicaragua y Guatemala, 16% cada uno. Los datos para Guatemala mostraron una mejora cuando se compara que el 93% de la población declaró no tener ningún esquema de seguridad en 1998. Estimaciones oficiales de Nicaragua indican que el 30% de la población no cuenta con ningún acceso formal.

²⁹ Menores de 12 años en El Salvador y Nicaragua, de 11 años en Honduras y de 6 años en Guatemala. En ninguno de los tres casos se permite el acceso por parte de otros familiares económicamente dependientes, como sería el caso de padres y madres adultos mayores.

combinada de la seguridad social y la salud pública era del 50% de la población en 2010 (Becerril-Montekio y López-Dávila, 2011), aunque a la vez parece haber mejoras importantes en áreas rurales.

Un indicador de la capacidad estatal de los sistemas de salud para brindar una atención adecuada es el relativo a la proporción de partos asistidos por personal capacitado (véase el cuadro 8). Este indicador es mejor que el de cobertura, el cual captura acceso teórico antes que efectivo. Si se evalúa la situación actual con respecto a 1993 como año base, el mayor avance se observa en El Salvador seguido de Guatemala. Si en cambio se evalúa la situación actual por sí misma, El Salvador y Nicaragua presentan los mejores escenarios —aunque aún están lejos del 100% alcanzado por los países con los sistemas más robustos de América Latina— siendo Guatemala el caso de peor desempeño, pues sólo la mitad de esos partos son asistidos por personal capacitado.

CUADRO 8
PARTOS ASISTIDOS POR PERSONAL CAPACITADO, EN PORCENTAJES
PARA EL ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE Y DIFERENCIA CON RESPECTO A 1993

Países	Porcentajes	Año	Diferencia 1993
América Latina (media)	93,7	2012	...
El Salvador	84,9	2012	+31,7
Guatemala	52,3	2012	+17,3
Nicaragua	85,8	2010	-1,2

Fuente: Organización Panamericana de la Salud, Health Situation in the Americas Basic Health Indicators 2012 (Washington, D.C.: Pan American Health Organization, 2012); y “Regional Core Health Data Initiative: Table Generator System”, consultado el 11 de diciembre de 2012.

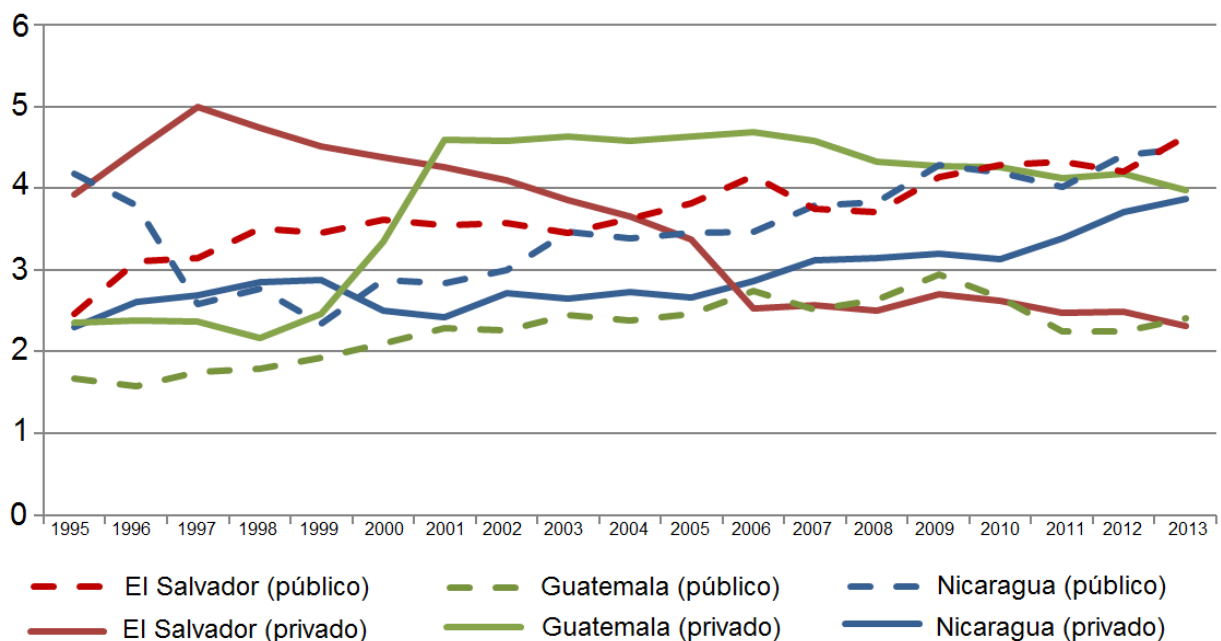
Disponible en: <<http://www1.paho.org/English/SHA/coredata/tabulator/newTabulator.htm>>.

Nota: El personal capacitado incluye médicos, enfermeras, parteras y personal calificado en programas de primer nivel de atención en salud.

Con relación a la suficiencia y equidad, dos indicadores útiles son el gasto público en salud como porcentaje del PIB y la comparación entre gasto público y gasto privado (véase el gráfico 5). Aunque distan de ser ideales —en tanto dicen poco, por ejemplo sobre las diferencias entre el sistema de salud pública y la seguridad social, que parecerían haberse reducido más en El Salvador que en los otros dos casos—, nos pueden dar algunas pistas preliminares. Así, a mayor gasto público, mayor suficiencia, y a mayor gasto público con respecto del privado, mayor equidad. Mientras tanto, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha manifestado preocupación ante el aumento del gasto privado en el marco de sistemas de salud débiles como los abordados en este estudio. Dicho gasto no sólo representa costos desproporcionados para los ingresos de las familias (OPS, 2007) sino también para los propios sistemas de salud. Este es el caso porque buena parte del gasto privado se destina a compras de medicamentos recomendados en las propias farmacias para atender problemas apremiantes, muchas veces mediante el lapso de tratamiento que se puede pagar, antes que a diagnósticos y tratamientos apropiados.³⁰

³⁰ Ello ocurre con afecciones tan frecuentes como las infecciones virales y el uso de antibióticos.

GRÁFICO 5
GASTO PRIVADO Y PÚBLICO EN SALUD COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1995-2013



Fuente: Banco Mundial.

Haciendo un balance del comportamiento de las tres dimensiones de la incorporación social propuestas en este estudio a partir del acceso a partos asistidos con personal especializado y al comportamiento del gasto, los tres casos analizados presentan escenarios claramente diferenciados. En El Salvador, en materia de salud ha habido un aumento del gasto público—particularmente significativo en los últimos años—unido a una caída del gasto privado, lo que puede indicar mejoras en la incorporación social a partir de mayor acceso pero también de mayor suficiencia y equidad (véase el recuadro 2). En Guatemala, el gasto privado aumenta de forma muy significativa hasta el año 2000, se mantiene relativamente constante hasta 2006 y comienza a caer levemente a partir de 2007. Dicho gasto privado permanece, además, muy por encima del público, pese a un gradual aumento de este último de 1995 a 2009. Se puede de ello inferir un estancamiento de la incorporación social tanto en acceso como en suficiencia, de la mano de una menor equidad (asociada al mayor gasto privado). En Nicaragua, el crecimiento de los gastos público y privado tiene lugar de manera relativamente paralela con lo cual la equidad disminuye aunque la suficiencia haya aumentado.

RECUADRO 2
TENDENCIAS CON REFERENCIA AL OBJETIVO DE INCORPORACIÓN SOCIAL UNIVERSALISTA EN SALUD

País	Dimensiones		
	Acceso	Suficiencia	Equidad
El Salvador	Aumentó	Aumenta	Aumenta
Guatemala	Estancado	Disminuye	Disminuye
Nicaragua	Estancado	Creciente	Disminuye

Fuente: Elaboración propia

D. PENSIONES

El caso de las pensiones presenta contradicciones más que avances. Por un lado, no se observan mejoras importantes en el sistema contributivo basado en la seguridad social. De hecho, en el único país donde se dieron cambios significativos (El Salvador) estos conllevaron un retroceso: la creación de un sistema de capitalización individual más bien contribuyó a reducir la incorporación social al aumentar la dependencia del mercado privado. Por otra parte, se observan progresos tímidos en pensiones no contributivas en El Salvador y Guatemala que, si bien no constituyen pasos al universalismo, ciertamente han permitido incorporar a un porcentaje mínimo de la población.

Como se señaló en el capítulo anterior, el punto de partida era pobre en todos los casos, con menos del 20% de la población en cada país cotizando a la seguridad social y menos del 13% de los mayores de 65 años con una pensión (véase el cuadro 3). Se trataba, por tanto, de un área donde había necesidades importantes pero seguramente no prioritarias en países como El Salvador, Guatemala y Nicaragua, que poseen poblaciones relativamente jóvenes.

Como es bien sabido, en materia de pensiones, en la década de 1990 las propuestas promercado en América Latina fueron mucho más intensas y consensuadas que en otras áreas de política social. Se propuso la creación de cuentas de ahorro individual para la protección de la vejez integradas de forma distinta con el sistema anterior. Se encuentra como resultado de ello tres tipos de sistema resultantes meticulosamente caracterizados por Mesa-Lago (2007): los derivados de reformas sustitutivas en las cuales las cuentas de ahorro individual reemplazaron a los sistemas colectivos de manera obligatoria; los sistemas paralelos, en los cuales las nuevas cuentas privadas se crearon sin eliminar los sistemas anteriores; y los sistemas mixtos en los cuales no se llegó a crear un sistema de ahorro privado independiente (Mesa-Lago, 2007). Ejemplos de estos tres tipos de reformas fueron Chile del primer tipo, Brasil del segundo, y Costa Rica y Uruguay del tercero.

Entre los tres países sujetos de este estudio, El Salvador y Guatemala destacan, respectivamente, por la radicalidad del sistema sustitutivo creado y por la ausencia de cambios. En una situación intermedia, muy llamativa, se encuentra Nicaragua, donde el Congreso aprobó una reforma sustitutiva que nunca se llegó a implementar. Parte de la diferencia entre los tres países tiene que ver con el diseño de partida. Hacia finales de la década de 1990, El Salvador enfrentaba desequilibrios financieros más propios de los regímenes pioneros del Cono Sur, lo cual creaba una presión relativa mayor por introducir reformas que la existente en Guatemala y Nicaragua (Mesa-Lago, 2007). Sin embargo, como se verá más abajo y con todavía más detalle en el capítulo V, fueron presiones derivadas de la economía política más que las fiscales las que explican la trayectoria salvadoreña. Es momento, por tanto, de discutir los cambios con detalle.

En 1998, El Salvador reemplazó el régimen público colectivo de pensiones por uno privado de ahorro individual (Mesa-Lago, Córdova y López, 1994). Mientras que el original era de capitalización parcial, el nuevo, que recibió el nombre de «Sistema de Ahorros para Pensiones» (SAP) fue de capitalización plena. El traslado de un régimen a otro fue voluntario u obligatorio, según lo cercana que estuviera la edad de retiro.³¹ El régimen general del IISS, el específico para funcionarios públicos (INPEP) y toda la institucionalidad previa, a excepción del Instituto Previsional para las Fuerzas Armadas (IPFA), se eliminaron. Se trató de una reforma que adoptó el modelo chileno de manera estricta,

³¹ Fue obligatorio permanecer en el sistema público para los hombres de 55 años en adelante y para las mujeres de 50 en adelante. Asimismo, resultó obligatorio el sistema privado para las(os) menores de 36 años. El grupo de edad intermedia pudo elegir si trasladarse o no.

apegándose a los lineamientos que en ese momento promovía el Banco Mundial. Los cambios implementados en El Salvador fueron probablemente los más radicales de América Latina, tanto por el modelo creado como por la velocidad del proceso de transición planteado; ya para fines de 2011 el 98% de los afiliados estaban en el sistema privado (Roffman, 2013). Bajo el nuevo sistema, el derecho a la prestación es una retribución al ahorro de cada individuo y el monto de dicha prestación está directamente vinculado a los aportes efectuados. Los aportes —que provienen tanto de empleados como de empleadores— son administrados por operadoras privadas creadas a tales efectos. Inicialmente fueron cinco pero a la fecha subsisten solamente dos (Roffman, 2013).

Para pasar del viejo al nuevo sistema, el Estado brindó a las operadoras privadas un bono de reconocimiento por los aportes hechos en el programa público, ajustado con la inflación y con un interés anual del 4%. Se trata de un componente central de la deuda pública actual y una de las justificaciones (junto con la baja cobertura) para volver a revisar el sistema, como se analizará con mayor profundidad más adelante.

Como lo explica Argueta (2011), esta reforma salvadoreña se planteó como medida para liberar al Estado de una carga fiscal que amenazaba con colapsar la economía en el corto plazo. El elemento común de la discusión fue fundamentalmente económico: la drástica reducción de las reservas en términos reales del ISSS y el INPEP; la disposición de instrumentos legales que imponían rigideces a la inversión, así como la concentración en instrumentos de baja rentabilidad. No obstante, las propuestas diferían significativamente: el punto principal de desacuerdo era si se debía promover un régimen sustitutivo, como proponía el Banco Mundial, o uno mixto, como lo recomendaba la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La evidencia a favor del sistema mixto señalaba las restricciones estructurales del país —en particular, las condiciones de informalidad del mercado laboral—, así como el endeudamiento público que conllevaría financiar las pensiones del sistema público careciendo ahora de contribuyentes; los costos de la transición bajo el escenario de sustitución; y la necesidad de pensiones mínimas para quienes no logran reunir los requisitos bajo el sistema privado (Mesa-Lago, 2011).

La izquierda salvadoreña primero como partido de la oposición y desde 2009 en el gobierno ha colocado periódicamente la necesidad de introducir cambios al sistema, tanto para recuperar el principio de solidaridad como para incorporar nuevas formas de aseguramiento que permitan ampliar la base contributiva del sistema (como el aseguramiento de familiares desde el exterior o esquemas de cotización distintos a los mensuales). Expertos internacionales como Carmelo Mesa-Lago esperaban que la reforma de la estructura del sistema fuera prioritaria para la administración de Funes (2009-2014). Sin embargo, el tema no fue abordado durante ese período y se mantuvo como un tabú para no hacer frente al sector financiero. Durante la administración de Salvador Sánchez Cerén (2014-2019) el cuadro parece haber cambiado: el gobierno dio prioridad a posibles reformas de las pensiones en su plan quinquenal y distintas propuestas ha seguido en la agenda tanto del gobierno como de diversos actores sociales. La OIT, por ejemplo, promovió la creación de una comisión de expertos para elaborar una propuesta. Sin embargo, en 2015 no era todavía público el mecanismo de construcción de acuerdos que se pensaba utilizar.

En marcado contraste con El Salvador, Guatemala destaca por la estabilidad en el diseño, con pérdida efectiva de incorporación social producto de mayor cobertura junto con un escaso aumento del gasto social destinado a este sector. Aunque la comparación es aproximada, en 1998 contribuían activamente al IGSS 15 de cada 100 trabajadores. Sin embargo, hacia 2007 eran 25 de cada 100.³² Mientras tanto, el gasto per cápita en seguridad social en 2007 era de tan sólo 4 dólares más que en 2000

³² El dato de 1998 fue reportado por el Instituto Nacional de Estadística mientras que el correspondiente a 2007 es del IGSS (CEPAL, 2009).

(18 dólares per cápita). En términos agregados, durante ese mismo período la seguridad social osciló de manera errática entre un 1% y un 1,6% del PIB. Si se enfoca sólo en el régimen general de pensiones al cual tiene potencialmente acceso la mayoría de la PEA, el gasto público fue ínfimo: en 2007 representó un magro 0,4% del PIB. Además, a diferencia del régimen de las fuerzas armadas con el que se encuentra al día, el Estado rara vez ha contribuido al régimen general en su condición de patrono. Este endeudamiento hace que la ausencia de reformas sea básicamente irrelevante para el presupuesto público.

Los intentos de reforma privatizadora en los fondos de pensión en Guatemala fracasaron por falta de consenso político. En 1994, un poco antes de la firma de los acuerdos de paz, se preparó una propuesta de signo progresista que incluía cobertura del seguro social para el sector informal y el pago de la deuda estatal a la seguridad social. Sin embargo, el proyecto fue vetado por el presidente. Igual que en El Salvador, propuestas posteriores fueron en direcciones contradictorias. Una de ellas proponía la creación de un régimen de capitalización individual mientras que la otra (propuesta por el IGSS y la Fundación Friedrich Ebert) apoyó un sistema mixto (Carrera, Castro y Sojo, 2010, pág. 48). A diferencia de El Salvador, en Guatemala ninguna de estas propuestas logró tener posibilidades de aprobación.³³

A pesar de la falta de transformación formal, existen en Guatemala operadores privados que administran cuentas de ahorro a plazo y que, informalmente y de facto, han creado un sistema de pensiones privado de capitalización individual que opera al margen de toda regulación, no estando ni siquiera sujeto al Código de Comercio (Lara, 2005). En el balance, por tanto, la pérdida de cobertura y de suficiencia del sistema colectivo ha tenido lugar paralelamente a una privatización *de facto*, desregulada y concentrada en los sectores altos.

En Nicaragua, por su parte, el régimen de pensiones enfrentaba un serio déficit, el cual en 2000 se estimó en torno al 0,8% del PIB con una proyección de 3,8% para 2027. De manera similar a El Salvador, durante la segunda mitad de los años noventa se realizaron varios estudios; todos ellos coincidían en la necesidad imperiosa de cambios, pero sólo uno —elaborado por el INSS y promovido por el Banco Mundial— recomendaba una reforma similar a la chilena y la salvadoreña (Rocha, 2000).³⁴ Mientras tanto, la alternativa propuesta por la OIT y elaborada a partir de insumos de expertos internacionales como Carmelo Mesa-Lago y Julio Bustamante era la de crear un sistema mixto, multipilar (Carrera, Castro y Sojo, 2010).

Al final, Nicaragua optó por un diseño de privatización similar al salvadoreño. En 2000 la Ley 340 creó el Sistema Nacional de Pensiones y cambió el régimen de capitalización colectiva por uno de ahorro individual; un año después se creaba la Superintendencia de Pensiones. La propuesta mantenía la edad de retiro en 60 años, aunque a diferencia de la reforma salvadoreña, que no cambió los otros parámetros, la nicaragüense elevó los años de contribución de 15 a 30 años y pasó la contribución global de 5,5% a 10,5% (distribuidos entre 6,5% empleadores y 4% trabajadores y sin contribución estatal). Todos los trabajadores menores de 43 años se verían obligados a pasar al sistema de ahorro individual.

La implementación enfrentó obstáculos desde el inicio. No bien fue aprobada, sin poseer todavía una reglamentación y antes de crearse la Superintendencia, el INSS buscó aumentar todavía más la cotización propuesta (básicamente duplicando la existente), lo que generó reacciones empresariales en

³³ Es cierto que el proceso de envejecimiento es variable entre estos países, mayor en El Salvador donde a la fecha la población adulta mayor representa el 8% de la población en comparación con el 5% en Guatemala y Nicaragua. Sin embargo, este factor de índole demográfico no fue parte de los argumentos que se dieron en cada país a favor o en contra de las reformas.

³⁴ Véase la propuesta elaborada por el Banco Mundial (2000).

contra. Finalmente, durante el gobierno de Enrique Bolaños (2002-2006) se determinó la inviabilidad de financiar la transición, dado que ésta incluía pensiones públicas para las personas mayores de 43 años; el bono de reconocimiento a las aseguradoras privadas; y las pensiones mínimas a quienes no lograran cumplir los requisitos bajo el régimen privado. La reforma fue legalmente derogada mediante Ley 568 (Carrera, Castro y Sojo, 2010), aunque se mantuvieron los parámetros relativos a años y montos de contribución introducidos en el año 2000.

Desde 2006 se volvió a tematizar públicamente la situación deficitaria del INSS y la necesidad de promover reformas, privatizadoras en el caso del PLC y de la ALN y estatistas en el caso de FSLN y la Alianza MRS. En 2012, el gobierno sandinista creó una comisión interinstitucional que reunió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Banco Central de Nicaragua y al INSS para analizar un total de nueve propuestas de reforma al sistema de pensiones. Como resultado, se elaboró un nuevo plan que recuperaba elementos de los anteriores y que fue lanzada públicamente, aunque con interrupciones en su seguimiento. Básicamente se trata de ampliar la base contributiva del sistema a fin de evitar que el número de personas pensionadas crezca a un ritmo mayor que el de los contribuyentes. La edad de retiro, la cantidad de cotizaciones y el monto de dichas cotizaciones, también están en la agenda de reforma.

Paralelamente, la administración de Ortega promovió a partir de 2012 la “Ley Especial de Otorgamiento de Pensiones Reducidas” para personas con al menos 60 años y 250 cotizaciones semanales (es decir, 5 años) al ISSS. Inicialmente no se avanzó en la propuesta, pero un año después un grupo de asegurados organizados en la “Unidad del Adulto Mayor” (UNAM) se movilizaron e incluso tomaron el IIS para reclamar el cumplimiento de esta medida.³⁵ El programa comenzó a ejecutarse amparado en un decreto ejecutivo y en mayo de 2015 obtuvo estatus de ley (Asamblea Nacional, 2015). La cantidad de beneficiarios fue inicialmente de 10.951, pero ha ido creciendo hasta los 32.500 en 2015, a medida que se han ido identificando nuevos casos de población que cumple con los requisitos (Olivares, 2015). El monto actual de las pensiones oscila entre los 70 y los 135 dólares mensuales y el presupuesto de 2015 será de 2,5 millones de dólares. En principio, resulta una apuesta interesante para expandir la cobertura a personas con menos recursos por el lado contributivo, algo que no se encuentra en los otros dos países.³⁶ En todo caso, se trata todavía de un programa muy limitado en población beneficiaria y es todavía prematuro evaluar su sostenibilidad tanto política como financiera.

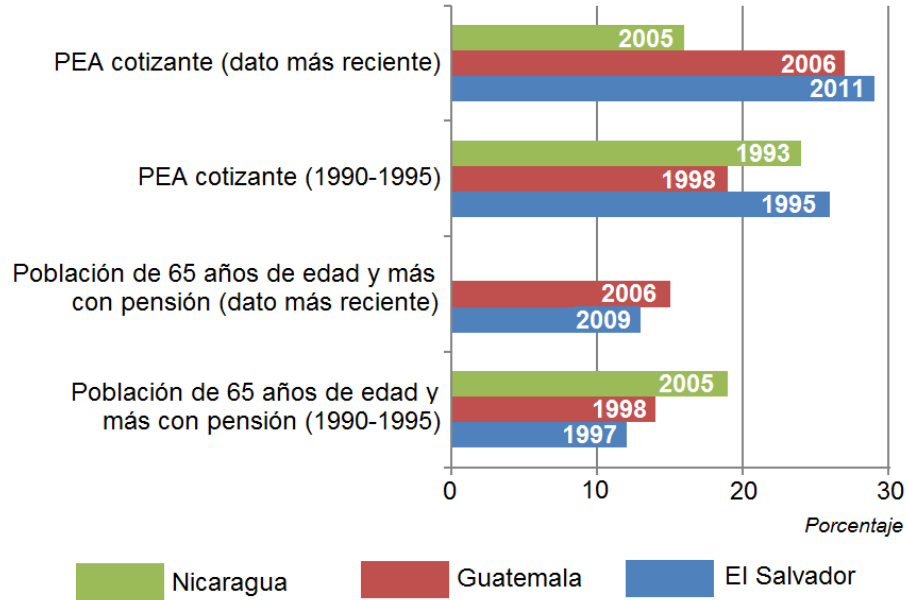
Evaluar rigurosamente los resultados de largo plazo de todos estos cambios (y continuidades) resulta difícil por la ausencia de datos comparables entre años y países. Aun así, es posible aportar alguna información que muestra muy pocos cambios —y los pocos que ha habido de signo negativo— tanto en acceso como en suficiencia y equidad (véase el gráfico 6).

³⁵ La UNAM se creó en 2010 para reclamar la restitución de una antigua ley que obligaba al Estado a pagar pensiones a ex-trabajadores que no pudieron completar los requisitos para jubilarse con beneficios del Seguro Social y que fue derogada por la administración Chamorro. Al momento de crearse esta organización, el 86% de las 363.400 personas mayores de 60 años carecían de una pensión. A partir de la presión colectiva la oposición primero y luego el gobierno, comenzaron a buscar a una manera de atender dicha demanda. Vale la pena anotar que en ninguno de los otros dos países se observa un papel de la acción colectiva en materia de pensiones.

³⁶ La iniciativa podría potencialmente articularse con reformas paramétricas más amplias que den lugar a salidas diversas bajo un único esquema que, de esa forma, mezcle beneficiarios del sistema contributivo, beneficiarios que contribuyen pero también reciben subsidios y beneficios del sistema no contributivo. Este tipo de unificación de distintos tipos de individuos en un mismo sistema es particularmente importante para lograr en el largo plazo resultados universalistas (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, en prensa).

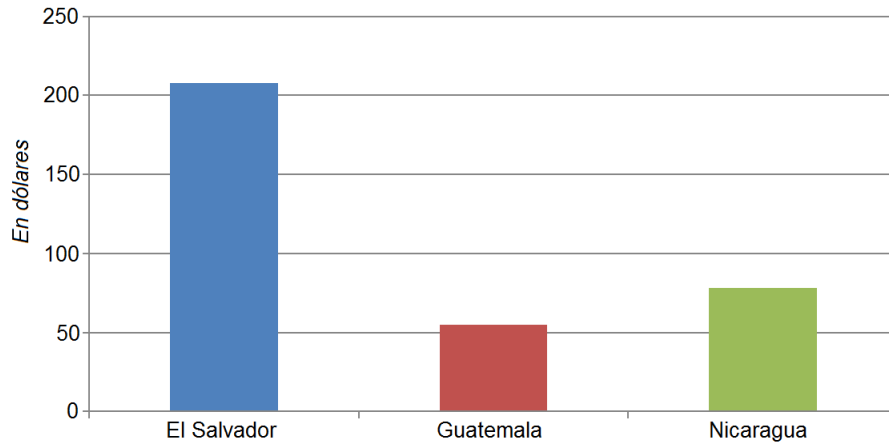
GRÁFICO 6
TENDENCIAS EN MATERIA DE ACCESO Y SUFICIENCIA

A. Acceso a partir de indicadores y años disponibles



Nota: Las etiquetas de las barras indican el año considerado para cada serie.

B. Monto de la pensión mínima (último año disponible)



Fuente: Véase <<https://www.issa.int/country-profiles>>, y Mesa-Lago (2009 y 2011); Roffman y Oliveri (2012); Roffman, Apella y Vezza (2013); OCDE, BID y Banco Mundial (2014).

(*) Otras fuentes como Mesa Lago ofrecen una cobertura de 23%.

En materia de acceso, cabe destacar que en los tres países la edad de jubilación de 60 años es la misma que en el período previo.³⁷ En cambio, hay diferencias importantes en cuanto a los años de cotización requeridos. En El Salvador la reforma aumentó los años requeridos a 25; en Guatemala desde 2014 se requieren 18 años en lugar de los 15 previos, y en Nicaragua se necesitan 750 semanas (equivalente a algo menos de 15 años) aunque existe una propuesta gubernamental para duplicarla (OCDE/BID/Banco Mundial, 2014).

Sin perder de vista los problemas de comparabilidad de los datos, si nos guiamos por la información de Rofman y Olivieri (2012) y nos centramos en la cantidad de personas adultas mayores de 65 años cubiertas, se ve en El Salvador una cobertura de 12% en 1997 y de 13% en 2009. Por tanto, el mecanismo contributivo muestra estancamiento, si bien la cobertura total previsiblemente haya aumentado ligeramente ahora que se ha creado la pensión no contributiva.³⁸ En Guatemala, se observa una tendencia similar de 1998 a 2006 (de 14% a 15%), aunque lamentablemente no se dispone de datos recientes. En Nicaragua sólo se dispone de datos para un año. Sin embargo, si se toma en cuenta la caída de la cobertura para la población en edad de trabajar es difícil esperar una mejora.

Con respecto a la PEA, en El Salvador la cobertura medida por afiliados activos descendió de un 26% de la PEA en 1998 —antes de la reforma— a un 18% en 2004. Aun cuando no existe consenso en las distintas fuentes podría haberse recuperado en los últimos años. En Guatemala la cobertura de la PEA ha aumentado en nueve puntos según algunas estimaciones entre 1998 y 2007 (aunque, de nuevo, existen dudas con los datos) y en Nicaragua en cambio disminuyó considerablemente de 24 a 16%.³⁹

En términos de suficiencia, en El Salvador, el régimen (de aporte definido y de beneficio indefinido), devuelve aportes más intereses menos costos de administración, equivalentes en años de cotización a 4,3 años para las mujeres y 3,4 años para los hombres (Durán y Peña, 2011; Mesa Lago, 2011).⁴⁰ Las estimaciones de la tasa de reemplazo efectiva oscilan entre 30% (Mesa-Lago, 2007) y 50% (OCDE/BID/Banco Mundial, 2014). Guatemala y Nicaragua sí cuentan con un sistema de beneficio definido con una tasa de reemplazo de entre 50% y 80% dependiendo de numerosas precisiones y situaciones específicas contempladas en las leyes correspondientes. Además de la tasa de reemplazo, importa la existencia o no una pensión mínima. En los tres países existe dicha pensión pero su ajuste es discrecional y está sujeto a la disponibilidad de recursos, comparado con aumentos fijos equivalentes al Índice de Precios al Consumidor, como se lleva a cabo en Costa Rica (Mesa-Lago, 2009).

En cuanto a la contribución realizada, en Guatemala el aporte global es bajo y en Nicaragua es alto, pero se realiza sobre un salario inferior al mínimo. Esto, unido a los pocos años de cotización requeridos, afecta directamente el tamaño de los beneficios, a la vez que restringe notablemente los recursos disponibles; y socava la solidaridad en el financiamiento y el impacto redistributivo (Carrera, Castro y Sojo, 2010).

³⁷ Para las mujeres salvadoreñas, la edad de jubilación es de 55 años.

³⁸ Las condiciones de acceso a una pensión son más duras en El Salvador que en Chile o Perú —por mencionar dos regímenes similares—, lo cual hace prever una disminución ante que un aumento del número de personas aseguradas elegibles a recibir una pensión contributiva (Mesa-Lago, 2009).

³⁹ Como fue dicho antes en este estudio, también en esta materia es urgente que los países generen datos actualizados, comparables y continuos.

⁴⁰ Las pensiones promedio que otorga el sector privado cubren la canasta alimentaria y la canasta alimentaria ampliada. La pensión mínima garantizada por el estado es pequeña, de tal modo que no cubre la canasta alimentaria que es el umbral de la pobreza extrema (Argueta, 2011).

La composición de los aportes permite un acercamiento a la dimensión de equidad, en particular la presencia del Estado y la distribución entre empleadores y trabajadores.⁴¹ El aporte global en El Salvador es el más alto de los tres países (13%); los trabajadores aportan un 6%, muy cercano al 7% de los empleadores. En Guatemala la contribución global (5,5%) es la mínima de los tres países, aunque la brecha entre trabajadores y empleadores es mayor que en El Salvador y similar que en Nicaragua (1,83% trabajadores, 3,67% empleadores). El Estado debería aportar un 1,83% pero lo ha hecho en muy pocas ocasiones. En Nicaragua el aporte global es del 10% (4% trabajadores y 6% empleadores) y está ausente el aporte estatal (Carrera, Castro y Sojo, 2010). En ninguno de los tres países hay un elemento significativo de subsidio entre los cotizantes y otros grupos de la población.

En el recuadro 3 se ofrece un resumen de las tendencias recientes con base en los datos disponibles, que, como ya se ha mencionado, son insuficientes. Queda claro que la evolución en pensiones contributivas ha sido más bien deficiente sin mejoras en acceso y con una falta de reformas de carácter incluyente. De hecho, el cambio más significativo, la privatización salvadoreña, disminuyó suficiencia y equidad y, además, fortaleció a actores privados que se oponen a reformas futuras de carácter solidario (y basadas en subsidios cruzados a personas de bajos ingresos).

RECUADRO 3
TENDENCIAS CON REFERENCIA AL OBJETIVO DE INCORPORACIÓN
SOCIAL UNIVERSALISTA EN PENSIONES

País	Dimensiones		
	Acceso	Suficiencia	Equidad
El Salvador	Disminuye	Disminuye	Disminuye
Guatemala	Sin cambios	Disminuye	Estable
Nicaragua	Disminuye significativamente	Disminuye	Estable

Fuente: Elaboración propia.

El retroceso en el área de las pensiones contributivas contrasta con los tímidos avances en la creación de programas de pensiones no contributivas para los más pobres. En El Salvador la pensión universal básica se creó en el marco del programa Comunidades Solidarias focalizado en las 32 municipalidades más pobres. Este programa fue parte del Sistema de Protección Social Universal establecido en el Plan Quinquenal 2009-2014. Concretamente, el programa otorga un pago de 50 dólares para aquellas personas de más de 70 años que no tengan otros ingresos. En 2009 este monto era inferior a la línea de pobreza (95 dólares para la urbana y 61 dólares para la rural) pero superior a la canasta básica alimentaria por habitante (urbana, 45 dólares, y rural, 29 dólares) (Mesa-Lago, 2011). El plan previó un aumento gradual mediante el incremento del número de municipios que pueden ser beneficiarios de los programas hasta llegar a 29.000 personas en 75 municipios en 2014 (Córdova Macías, 2014). El financiamiento se hace con cargo a impuestos generales y se estimó en 29 millones de dólares anuales o 147 millones de dólares para el quinquenio (Mesa-Lago, 2011).

En Guatemala la pensión no contributiva (llamada “Aporte económico al adulto mayor”) fue creada en 2005 y está destinada a aquellas personas que, después de un estudio socioeconómico conducido por trabajadores sociales, son consideradas como extremadamente pobres. Desde 2007 el pago

⁴¹ Aunque se carece de datos comparativos, en los tres países el porcentaje de personas pensionadas que cuentan con una pensión privada, en este caso de carácter voluntario, es muy bajo.

es de 400 quetzales por año (50 dólares) (OCDE/BID/Banco Mundial, 2014). El financiamiento fue desde el inicio el punto más controversial del plan. Al final, se decidió financiar con una mezcla de contribución por parte de los trabajadores de reciben más de 25.000 quetzales anuales (3.232 dólares de 2014) así como por las empresas que tienen beneficios mayores a 100.000 quetzales anuales (12.928 dólares de 2014). Además, el gobierno se comprometió a destinar 250 millones de quetzales al año (32.320.634 de dólares) al programa.⁴² Existen dudas, sin embargo, sobre la viabilidad futura de estas fuentes de ingresos.

En Nicaragua se mantuvo el programa no contributivo para víctimas de guerra y otras condiciones especiales como la minería y la indigencia creado en 1982 y actualizado a inicios de los 1990 (AISS, 2009). Dado que es un programa preexistente, que tiene pretensión de cubrir a una mayoría de población pobre y que está cerrado a nuevos beneficiarios, no es considerado en este estudio como una innovación del período.⁴³ Además la evidencia de si se están entregando o no estas pensiones es contradictoria. Mesa-Lago (2010), por ejemplo, señala que estas pensiones se interrumpieron en 1991.

A pesar de su pequeño tamaño, resulta interesante comparar los programas de El Salvador y Guatemala para entender mejor su impacto tanto presente como futuro sobre la incorporación social. Como se muestra en el cuadro 9, la cuantía es similar en ambos casos: alrededor de 50 dólares por mes lo que supone menos del 20% del PIB per cápita. En el caso de la cobertura, esta parece ser mayor en Guatemala que El Salvador, aunque las distintas cifras son inconsistentes. Por ejemplo, el cuadro 9 muestra para El Salvador un 6% mientras que Córdova habla de un 12% (Roffman, 2013).

CUADRO 9
PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN EL SALVADOR Y
GUATEMALA Y COMPARACIÓN CON PAÍSES LÍDERES

País	Nombre del programa	Fecha de creación	Beneficio				Cobertura				Costo (porcentaje del PIB)
			Monto	Equivalente en dólares	Porcentaje del PIB per capita*	Edad	Principio	N° absoluto	Porcentaje de 60 años y más	Porcentaje de la población elegible	
Bolivia, Estado Plurin.	Renta Dignidad o Renta Universal de Vejez (antes "Bonosol")	1997	250 bolivianos	36	15%	60	Universal	838 866	103%	155%	1,08%
Costa Rica	Régimen no contributivo	1974	70 125 colones	138	15%	65	Focalizada (por ingreso)	83 438	20%	29%	0,37%
El Salvador	Pensión Básica Universal	2009	50 dólares	50	15%	70	Focalizada (ingreso y región)	28 154	5%	6%	0,07%
Guatemala	Aporte económico o del adulto mayor	2005	400 quetzales	51	18%	65	Focalizada	103 125	11%	16%	0,13%
República de Mauricio	Pensión básica de retiro	1950	3 623 rupias	118	14%	60	Universal	180 770	102%	159%	2,18%

Fuente: HelpAge Database. Disponible en: <<http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/>>.

⁴² Véase <<https://www.issa.int/country-details?countryId=GT®ionId=AME&filtered=false#>> (visitada por los autores el 29 de julio de 2015).

⁴³ A parte de eso, las bases de datos de pensiones no contributivas como la de HelpAge (<http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/>) no mencionan este programa nicaragüense.

Aunque de carácter segmentado, la creación de programas no contributivos denota movimientos tímidos hacia una mayor incorporación social de la población pobre. Sin embargo, como se deriva del cuadro 9, se trata de pasos pequeños cuando se comparan con los de países que han alcanzado metas más ambiciosos como Costa Rica, Bolivia o la República de Mauricio (estos dos últimos países, ejemplos de pensiones no contributivas de carácter universal) (Willmore, 2007). Además, no se han realizado esfuerzos por articular el acceso mediante los distintos sistemas contributivos y no contributivos, como sí sucedió, en cambio, en Costa Rica.

E. TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

Probablemente donde mayores cambios ha habido en las dos últimas décadas ha sido en las transferencias orientadas a los más pobres, dentro de las que se podría incluir a las pensiones no contributivas discutidas en la sección anterior. Aunque se trate de instrumentos poco generosos y que potencialmente contribuyen a la segmentación, los nuevos programas de transferencias han permitido, por primera vez, incorporar a la política social a grupos históricamente excluidos.

Antes de describir y evaluar los principales cambios, conviene recordar que el impacto de las transferencias, en particular las condicionadas, sobre la incorporación social en general, y universal en particular, se da a través de dos canales. Por un lado, hay que considerar el nivel de cobertura y suficiencia de las transferencias. Como cabe esperar, a mayor cobertura y mayor nivel de transferencias, más positivo será el efecto. Por otra parte, las TMC al incorporar componentes de educación y salud pueden favorecer el acceso de la población de menores ingresos a servicios que otros segmentos poblacionales ya recibían.

Como en el resto de América Latina y el Caribe, para hacer frente a la pobreza en Centroamérica los programas de transferencias se dieron en dos grandes olas. Durante la década de 1990 se crearon fondos de emergencia social como instrumentos temporales de lucha contra la pobreza aunque, en la práctica, la mayoría se mantienen vigentes. Estos fondos se crearon en 1990 en Nicaragua (FIS) y El Salvador (FISE) y en 1993 en Guatemala (FIS). El fondo salvadoreño se creó con carácter temporal y en 1996 se relanzó bajo el nombre del Fondo de Inversión para el Desarrollo Local (FISDL), ya con carácter permanente. Financiados con préstamos internacionales, estos fondos se utilizaron para programas de alimentación, nutrición y salud. En algunos casos, como en Guatemala, se crearon varios fondos dirigidos a distintas poblaciones.⁴⁴ Lamentablemente se carece de evaluaciones de los resultados obtenidos por las medidas financiadas mediante estos recursos y los datos sobre su cobertura son muy limitados.

La segunda ola tuvo lugar con la creación de los programas de TMCs y su intento de vincularse más decididamente a transformaciones sectoriales. Bajo un enfoque de formación de capital humano similar al que se encuentra en otros países latinoamericanos, las TMCs de estos tres países se plantearon interrumpir el ciclo intergeneracional de la pobreza enfocándose en niños y niñas. Más concretamente, se trató de promover el acceso a servicios sociales fundamentales (asistencia escolar y controles de salud) mediante un incentivo monetario que resolviera además necesidades básicas de consumo. Una implicación importante de este cambio fue que la asistencia social promovió mayores grados de participación y coordinación con las autoridades sectoriales, principalmente los Ministerios de Educación

⁴⁴ El Gobierno de Guatemala creó primero el Fondo de Inversión Social y después múltiples fondos como el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI), el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA) y el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ).

y Salud, para organizar el cumplimiento de las condicionalidades, aunque esta articulación tuvo desempeños muy distintos según países.

Como en el resto de América Latina (Borges Sugiyama, 2011), los programas de transferencias monetarias condicionadas han trascendido distinciones ideológicas y condiciones estructurales nacionales. En El Salvador y Nicaragua, por ejemplo, los primeros programas se fundaron durante gobiernos conservadores. Sin embargo, la perspectiva ideológica sí ha influido en el grado de articulación de estos programas con el resto de la política social. Los gobiernos más conservadores tendieron a convertirlos en el pilar central de la política social, mientras que los gobiernos de izquierda —siendo el caso del FMLN durante el gobierno de Funes el más evidente de los tres considerados en este estudio— los han implementado, a la vez que llevan a cabo reformas sectoriales expansivas en salud y en educación, sector este último que no forma parte del presente estudio.

En el recuadro 4 se resumen las principales características de los programas de TMCs establecidos en cada uno de los tres países. En El Salvador el primer programa, Red Solidaria, se lanzó durante la administración arenera de Antonio Saca (2005-2009). Incluía una mejora de los servicios sociales básicos (nutrición, salud y educación básica, mejoramiento de viviendas, agua y saneamiento básico, electrificación y caminos rurales), así como bonos de salud y educación condicionados a la realización de chequeos de salud y la asistencia escolar (Henderson, 2011). La selección de la población beneficiaria se basó en un mapa de pobreza diseñado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el cual sirvió como garantía de objetividad —por oposición a clientelismo político— en la asignación de los recursos.⁴⁵ Además, las familias debían estar empadronadas en el sistema de beneficiarios cuyo censo, a junio de 2009, incluía 43.450 hogares.⁴⁶ En términos de lo que más interesa en este estudio que es el universalismo, desde este programa se emitieron lineamientos políticos de alto nivel, dirigidos a orientar el financiamiento en los municipios priorizados (Gallardo, 2004).

El programa se mantuvo tras la elección de Mauricio Funes en 2009, aunque agregando un componente urbano y bajo un nuevo nombre (Comunidades Solidarias). En el programa rural en operación desde 2005, la población meta son menores de 13 años (o de 15 si no hubieran completado el sexto año), habitantes de los 100 municipios rurales a los que se les dio prioridad por sus condiciones de pobreza. En el programa urbano creado en junio de 2009, la población meta son 32 municipios en condición de extrema pobreza, con la exclusión de San Salvador (Gobierno de El Salvador, 2012).

Las prestaciones en el área rural consisten en una transferencia monetaria entregadas principalmente a las madres, equivalente a entre el 15% y el 18% del salario mínimo rural para estimular la demanda de servicios de salud, nutrición y educación básica. Las transferencias se reflejaron en dos tipos de bonos: de salud (15 dólares mensuales, para familias con menores de 5 años y/o mujeres embarazadas), combinado de educación y salud (20 dólares mensuales, para familias con menores de 5 años y/o mujeres embarazadas y con menores de 15 años en edad escolar y sin haber cursado el sexto grado), y de educación (15 dólares mensuales, para familias con menores de 15 años en edad escolar y sin haber cursado el 6° grado). En las comunidades urbanas se planteó una ampliación de la oferta de servicios de salud, educación y nutrición, concretamente, universalizar el sexto grado; extender la cobertura de salud básica a todo el país mediante unidades móviles; y ampliar la infraestructura básica, principalmente en materia de agua, electricidad y caminos.

⁴⁵ Ello no quiere decir que el programa no se asociara con el gobierno de ARENA y más aún con el presidente Saca, pero hubo contrapesos importantes en la selección de la población beneficiaria propiamente dicha.

⁴⁶ El plan era llegar a un total de 220.000 hogares entre 2010 y 2015.

RECUADRO 4
PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

País y año	Nombre	Método de focalización	Beneficiarios	Condiciones, según bono de educación (BE) y de salud (BS)	Vinculación sectorial	Financiación	Cambios
El Salvador 2005	Red Solidaria (ahora «Comunidades Solidarias»)	Regional (municipios en extrema pobreza) y personal (con métodos indirectos)	Familias con hijos entre 0 y 21 años (con variación entre zonas rurales y urbanas)	BE: Matriculación en primaria y secundaria BS: Cumplimiento esquema de vacunación y controles peso y talla y pre-natales	Busca vincularse con desarrollo territorial a partir de 2009	Organismos internacionales y ayuda europea	En 2009 se añade nuevas transferencias, se fortalece gestión territorial y se extiende a zonas urbanas
Guatemala 2008	Mi Familia Progresas	Regional (municipios prioritarios) y personal (con métodos indirectos)	Familias con hijos menores de 15 años y mujeres gestantes	BE: Asistencia a la escuela. BS: Asistencia a controles médicos y capacitación de salud	Mínimo, y focalizado únicamente en reporte de controles	Gobierno de Guatemala	En 2011 se reemplaza por el programa Bono Seguro. Disminuye cobertura, cuantía y periodicidad
Nicaragua 2002	Red de Protección Social	Regional (focalización geográfica con diseño experimental) y personal (con métodos indirectos)	Familias pobres en áreas seleccionadas	BE: Asistencia a la escuela. BS: Para menores de 9 años, vacunación. Bono de seguridad alimentaria: asistencia a sesiones de capacitación y controles médicos.	Incluía bonos a la oferta de salud y educativa que eran transferidos por las familias a los prestadores	BID, BCIE y Gobierno de Nicaragua	En 2007 se reemplaza por programas no condicionados con más atención al área productiva: Hambre Cero y Usura Cero

Fuente: Base de datos de la CEPAL sobre protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.

En Guatemala, el programa de transferencias monetarias condicionadas denominado «Mi Familia Progresas» (MIFAPRO) se creó formalmente en abril de 2008 durante el gobierno de Álvaro Colom. MIFAPRO tuvo como objetivo mejorar las condiciones en materia de educación, salud y nutrición de las familias en situación de pobreza con niños y niñas entre 0 y 15 años. Sólo en 2009 el presupuesto de Mi Familia Progresas fue de 30 millones de dólares. En muy poco tiempo MIFAPRO logró una de las coberturas más amplias del continente en términos de proporción de la población total del país. El cambio de gobierno en 2012 llevó a una ruptura institucional en la organización del programa —actualmente «Mi Bono Seguro»—, que en un inicio afectó seriamente tanto a la cobertura como a la periodicidad de las entregas monetarias.⁴⁷

Entre 2008 y 2011, el crecimiento en la prestación de los servicios de salud fue mayor en los municipios beneficiados por MIFAPRO. De la misma manera, durante el período que va de 2009 a 2011, la brecha de asistencia escolar entre municipios se redujo, reflejando nuevamente el mejor desempeño relativo de los municipios beneficiados por el programa (FUNDESA, 2011). En materia de cobertura en preescolar y primaria, un 56,2% de su incremento es también atribuible a MIFAPRO (Consejo de Cohesión Social, 2010).

No obstante este alcance, el ICEFI y el UNICEF (2011) muestran que en 2010 se matricularon en el primer año de la primaria 9.603 estudiantes menos que en 2009 y en preprimaria ocurrió lo mismo con 4.246 alumnos y alumnas. También se registró un aumento de la deserción y la repetición en el primer año de la primaria. Estos datos sugieren que la rapidez de la implementación del programa sobrepasó la capacidad institucional de los diferentes sectores. Las transferencias monetarias en escala masiva en un período muy corto de tiempo habrían entrado en conflicto con la falta de personal médico y docente y las deficientes condiciones físicas de los centros escolares y de salud (ICEFI y UNICEF, 2011).

Nicaragua fue el primero de los tres países y uno de los primeros de ingreso bajo de América Latina en instaurar un programa de TMCs. En 2000, el gobierno de Enrique Bolaños (2002-2007) puso en marcha el programa «Red de Protección Social» (RPS), (Cechini y otros, 2009). Se trató de un programa

⁴⁷ En abril de 2013 el registro único de beneficiarias registraba 162.260 personas mientras que en noviembre de 2011 el PNUD reportaba 5,9 millones de registros (Martínez Franzoni, 2014b). Los datos más recientemente reportados por la CEPAL sugieren que las debilidades iniciales fueron, al menos en materia de cobertura, corregidas.

apoyado por el BID y del BCIE, con un costo de 32 millones de dólares, evaluado de manera muy positiva en cuanto a su cobertura y a su capacidad de aumentar la matrícula escolar y los niveles de aprendizaje de niños y niñas (Barham, Macours y Maluccio, 2013; Regalía y Castro, 2009). Llegó a 10.000 hogares en su primera fase y a 12.500 en su segunda fase. Para asegurar la ampliación de la oferta de servicios requerida se recurrió a concursos públicos que delegaron la prestación de servicios entre ONG (Regalía y Castro, 2009).⁴⁸

Con la alternancia electoral, el gobierno sandinista consideró que era deseable suspender la RPS en tanto alimentaba el paternalismo y el asistencialismo (Grigsby, 2010). Fue por ello sustituida por medidas de combate a la pobreza y de reactivación de la demanda interna (Mesa-Lago y Franco, 2010). Concretamente, en 2007 mediante decreto presidencial se crearon dos bonos productivos, «Usura Cero» y «Hambre Cero». Ambos fueron parte del Programa Productivo Alimentario y tuvieron como objetivo apoyar a familias pobres de las zonas urbanas y rurales que posean un patio o una parcela para producir, respectivamente.

Hambre Cero definió como población meta 2007-2011 a 80.000 familias campesinas empobrecidas de las zonas rurales. Las prestaciones son en especie (cerdo y vaca preñadas, semillas, aves de corral); asistencia técnica para familias cuyas parcelas no permitan la cría de animales; y a partir de 2008, un bono “de patio”, no condicionado, para aumentar la producción de alimentos para el autoconsumo. Este bono consiste en 3.000 córdobas (146 dólares). Las personas deben poseer una parcela y recibir las capacitaciones del Ministerio Agropecuario y Forestal, con lo que el impacto sobre los más pobres es bastante limitado. Usura Cero consiste en crédito y asistencia técnica y tiene como meta crear 95.000 empresas asociativas entre familias pobres de zonas urbanas organizadas en grupos de no más de 10 personas que no compartan una misma vivienda ni sean familiares.

Las transferencias se hacen a las mujeres y la selección se lleva a cabo por los Gabinetes de la Familia, Comunidad y Vida. Cuadros políticos del partido en el gobierno (como el secretario político, la Juventud Sandinista y delegados políticos a nivel local) han sido desde el inicio actores clave en el proceso de selección de la población beneficiaria (Larracochea, 2014). Una relación estrecha y explícita entre partido y Estado ciertamente puede contribuir al clientelismo que los programas salvadoreños han buscado evitar (dándole un alto perfil a instituciones e instrumentos de carácter técnico). Lejos de afirmarse que en El Salvador el clientelismo sea inexistente, se señala que el propio diseño de los mecanismos de selección de la población beneficiaria, en uno y otro país da lugar a relaciones entre política partidaria y Estado cualitativamente distintas.

Para caracterizar resultados, el cuadro 10 ofrece datos de cobertura en el primer y último año disponibles. Para el caso de Nicaragua, sin embargo, se considera la RPS y se excluyen los programas productivos. Ello se justifica en que desde el punto de vista de su implicación para la incorporación social, los dos programas más recientemente implementados en Nicaragua —Hambre Cero y Usura Cero— tienen un carácter completamente distinto a las TMCs, en tanto se trata de programas para mejorar las condiciones de acceso al mercado antes que para proteger derechos sociales de manera independiente al mercado.

⁴⁸ El programa fue evaluado de manera continua por expertos internacionales como ocurrió con el «Internacional Food Policy Research Institute (IFPRI). Véase <<http://www.ifpri.org/search?keyword=RPS+Nicaragua>> (visitado por los autores el 6 de agosto de 2015).

CUADRO 10
COBERTURA, PRESUPUESTO Y GASTO MEDIO DE LAS TMCs

Dimensiones	El Salvador		Guatemala		Nicaragua (RPS)	
	Primer año (2005)	Último año disponible (2012)	Primer año (2008)	Ultimo año disponible (2013)	Primer año (2003)	Ultimo año disponible (2006)
Cobertura (porcentaje de la población)	1	7	11	27	3	3
Gasto (Porcentaje GDP)	0,06	0,33	0,06	0,19	0,13	0,10
Transferencias media por beneficiario (dólares anuales)	172	205	15	24	50	50
Cuantía transferencia (en dólares)						
Bono educación	ND	15,0	19,9	19,8	9,3	9,3
Bono salud	ND	15,0	19,9	19,8	NA	NA
Mochila escolar	NA	NA	NA	NA	1,8	1,8
Bono seguridad alimentaria	NA	NA	NA	NA	18,7	10,5 a 14,0
Monto mínimo per cápita	ND	3,1	3,6	ND	5,0	3,5

Fuente: Cálculos propios con datos de la base de datos de CEPAL sobre protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.

Notas:

- Para El Salvador en 2012 y para Guatemala en 2008 gasto presupuestado. Para Nicaragua tanto cobertura como gasto eran los planeados (no hay datos reales).
- La transferencia media por beneficiario fue calculada dividiendo el número de beneficiarios por el total gastado (o presupuestado).
- En El Salvador, las familias que tiene derecho a los dos bonos reciben un total de 20 dólares.

Una medida aproximada a la demanda insatisfecha es la proporción de niños, niñas o adolescentes (entre quienes están quienes reciben TMCs) que carecen de toda protección social monetaria. Esta estimación se encuentra disponible a partir de las encuestas de hogares de 2012 de El Salvador y Guatemala. Lamentablemente se carece de una estimación similar para Nicaragua. Los hogares con niñas y niños que son pobres constituyen la mitad de todos los hogares con infantes en El Salvador y el 70% de todos los hogares con niños en Guatemala, y carecen de protección social 7 de cada 10 hogares pobres salvadoreños y 4 de cada 10 hogares pobres guatemaltecos (Martínez Franzoni, 2014b).

El financiamiento de estos programas combinó presupuesto público y préstamos (CEPAL, 2009). Ha significado un monto relativamente pequeño de recursos y no supuso alterar la asignación de fondos existentes. En El Salvador el gobierno de Funes recurrió a recursos externos para financiar el Sistema de Protección Social Universal del cual era parte Comunidades Solidarias. En Guatemala, por su parte, el gobierno de Colom obtuvo un préstamo del BID por 200 millones de dólares (Cechini y otros, 2009, pág. 39), tras haber obtenido del propio BID otro préstamo por 139 millones de dólares. Posteriormente, como mecanismo de financiamiento innovador, en abril de 2009, un año después de creado el programa «Mi Familia Progres», se creó un fondo social y un fideicomiso para su financiamiento.

F. CONCLUSIONES

A diferencia de lo ocurrido en América del Sur, donde las reformas de mercado tendieron a reducir el papel del Estado en el bienestar y por lo tanto también la incorporación social, en Centroamérica la política social se expandió tímidamente en el marco de la liberalización económica paralela a la democratización política (Filgueira, 1998). Ello se expresó en un aumento significativo del gasto social y en nuevos programas de servicios y, sobre todo, transferencias destinados a poblaciones anteriormente marginadas. No obstante, los cambios no deberían exagerarse: fueron limitados e irregulares según sectores y países.

Más interesante que el patrón general es considerar las diferencias entre países y sectores. Allí nos encontramos con tres escenarios distintos para los que se ofrecen claves explicativas en el resto del trabajo. En El Salvador se observan proyectos reformistas tanto bajo gobiernos ubicados a la izquierda como a la derecha del espectro ideológico. Todos los gobiernos tuvieron algún tipo de preocupación por el acceso de los más pobres a la política social y a tales efectos buscaron fortalecer algunas instituciones del Estado. A la vez, mientras los gobiernos de ARENA trataron de expandir las opciones de mercado en la provisión de servicios y transferencias sociales, los del Frente han puesto más acento en expandir el papel del propio Estado. Es por ello que en El Salvador se identifican más reformas que en Guatemala o Nicaragua, y con signos contradictorios, desde la privatización de pensiones (negativa para la incorporación social tanto en el corto como en el largo plazo) hasta el fortalecimiento de la provisión pública de salud (con efectos claramente positivos para la incorporación social).

En el otro extremo se encuentra Guatemala, donde la ausencia de reformas durante buena parte del período contrasta con el impulso que la cuestión social tuvo en el marco de los acuerdos de paz firmados en 1996. La política social se concentró en los más pobres e incluso ahí lo hizo de forma inconsistente (con dos programas de TMCs distintos y poca continuidad institucional). Por último, Nicaragua constituye un caso intermedio con cambios de carácter regresivo inacabados durante el período neoliberal y algunos experimentos interesantes —como el intento de expandir el acceso a las pensiones mediante medidas no contributivas implementadas bajo la institucionalidad que opera para el acceso contributivo— durante los gobiernos sandinistas, aunque dentro de un esquema presuntamente clientelar y con recursos insuficientes.

Los próximos capítulos de este estudio se concentran en explicar el patrón general de mayor gasto, así como las diferencias entre países. Para ello se recurre al modelo económico (incluyendo las preferencias de las élites) y el modelo político general detallados en el capítulo II como variables estructurales clave, además de a otros determinantes inmediatos de carácter sectorial orientados a explicar, en particular, las razones de la trayectoria divergente en el caso salvadoreño.

V. LOS CAMBIOS EN EL MODELO ECONÓMICO: ¿OPORTUNIDAD U OBSTÁCULO PARA LA INCORPORACIÓN SOCIAL?

A. INTRODUCCIÓN

Como el resto de América Latina, los países centroamericanos introdujeron cambios significativos en sus políticas de desarrollo desde principios de la década de 1990. Siguiendo los preceptos del Consenso de Washington, El Salvador, Guatemala y Nicaragua hicieron de la política comercial el motor de su nuevo enfoque de desarrollo: abrieron sus economías a la competencia extranjera, redujeron subsidios a la producción nacional y privatizaron numerosas empresas públicas y diversos servicios. Teóricamente todos estos cambios debían contribuir a modernizar la estructura económica y favorecer exportaciones no tradicionales para dar lugar así a “nuevos patrones de producción internacional, caracterizadas, sobre todo, por sistemas productivos transnacionales” (Schneider 2013, pág. 25).

Aunque algunos autores caracterizan estos cambios como de reducción en la influencia del Estado (Robinson, 2003), resulta más acertado hablar de un cambio en su perfil y sus prioridades. Sin duda, la protección y el fomento del mercado nacional y regional disminuyó y la importancia del sector público como empleador se redujo. No obstante, conviene recordar, como se mencionó en el capítulo III, que el papel de liderazgo del Estado en el proceso de cambio estructural en El Salvador, Guatemala y Nicaragua nunca fue tan activo como en países más grandes de la región (Thorp, 1998). Más aún, en los últimos años, el sector público ha jugado un papel central en la creación de nuevas ventajas comparativas y ha contribuido a consolidar un ambiente favorable a los negocios financieros y de exportación.

Lamentablemente, los resultados han estado muy por debajo de lo esperado: el crecimiento ha sido moderado y la mayor ventaja comparativa de la región ha pasado a ser la exportación de personas y la recepción de remesas. Además, los grandes grupos económicos se han visto fortalecidos y, aunque con variedades significativas entre países, han mostrado poco interés por apoyar el aumento en la recaudación pública, necesaria para expandir de forma paralela el gasto social. Existen, por tanto, dificultades para que el modelo económico apoye una mayor incorporación social, ciertamente mayores en Guatemala que en El Salvador, con Nicaragua en una posición intermedia como se mostrará a lo largo de la discusión.

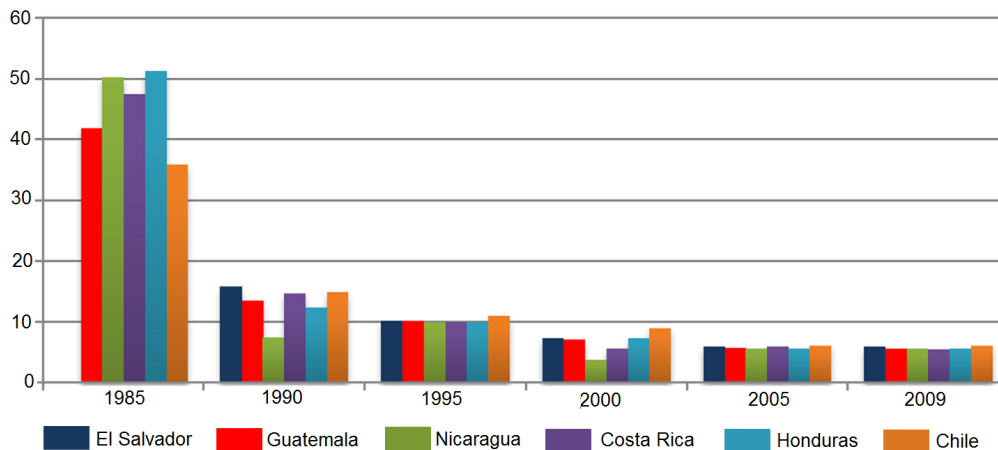
Este capítulo se divide en cuatro secciones. En la sección B se describen los cambios fundamentales en el modelo económico, los cuales incluyen el papel cambiante del Estado, las nuevas ventajas comparativas y los cambios en la estructura sectorial. En la sección C se presentan los resultados más significativos en términos de crecimiento, empleo, productividad y distribución de la renta. Aquí se muestra claramente que la combinación de informalidad persistente y crecimiento económico moderado reducen las posibilidades para un aumento sostenido del gasto social—aunque deben ser vistos más como un obstáculo que como una barrera infranqueable. En la sección D se incluyen los cambios en el papel de las élites, mostrando las diferencias en su estrategia entre los tres países y analizando el impacto de estas élites sobre la política fiscal. El capítulo concluye con su sección E con algunas reflexiones sobre las (pocas) oportunidades y (muchas) amenazas que el nuevo modelo económico genera para aumentar la incorporación social, particularmente de corte universalista.

B. CAMBIOS FUNDAMENTALES EN EL MODELO ECONÓMICO

Durante la segunda mitad del siglo XX, como se señala en el capítulo III, El Salvador, Guatemala y Nicaragua se caracterizaron por desplegar un modelo económico excluyente con varios vértices: dominio de la producción primaria para la exportación concentrada en pocas manos; desarrollo incipiente y truncado del sector manufacturero apoyado por los incentivos estatales y el fomento del mercado centroamericano; así como un sector público creciente tanto en tamaño como en influencia, aunque a la vez débil y dependiente de la élite económica. A partir de principios de la década de 1990, el modelo fue cambiando en todas estas dimensiones, a pesar de que perduró su carácter excluyente.⁴⁹

Dada su importancia en el proceso de transformación, tiene sentido empezar por discutir el papel del Estado y el cambio en las políticas de desarrollo en el nuevo modelo centroamericano. A partir de mediados de los años ochenta, los países centroamericanos se convirtieron en entusiastas seguidores del Consenso de Washington. Como es sabido, el modelo promovido por las instituciones internacionales incluía distintos componentes de corto y largo plazo tales como la búsqueda de estabilidad monetaria, la reducción del déficit público y las reformas de mercado. Para los países centroamericanos, tres cambios fueron especialmente importantes en el largo plazo. En primer lugar, los cinco países centroamericanos adoptaron una liberalización comercial bastante rápida. Como se muestra en el gráfico 7, la caída del nivel medio de aranceles se concentró en la segunda mitad de la década de 1980 y fue particularmente radical en el caso nicaragüense. Para 1995, los tres países eran, además, miembros del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (Nicaragua era miembro desde 1950, y El Salvador y Guatemala entraron en 1991) y tenían un nivel arancelario inferior a Chile, la estrella liberal de la región.

GRÁFICO 7
NIVEL DE ARANCELES MEDIOS, 1985-2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Lora (2012).

Nota: Para El Salvador no hay datos para 1985 y preferimos no incluir los datos de 1986 porque ese fue un año de descenso significativo de los aranceles en todos los países.

⁴⁹ Diversos trabajos han discutido el nuevo modelo económico en Centroamérica en términos de varios componentes, incluyendo la nueva inserción internacional basada en remesas y maquilas; un mayor acento en la estabilidad macroeconómica, una profundización de la acumulación a escala regional y un cambio sectorial en las élites de la agricultura a los servicios y, en menor medida, a las manufacturas (Segovia, 2004a y b; 2005). En el caso salvadoreño, se destaca el liderazgo de la élite y la contribución activa del Estado a los cambios económicos (Segovia, 2004a y b), algo que se menciona también en este capítulo.

La apertura comercial vino acompañada, además, de otros cambios tanto en las políticas públicas como en la estrategia estadounidense que juntos contribuyeron a un rápido aumento de las exportaciones de manufacturas. La Iniciativa para la Cuenca del Caribe (“Caribbean Basin Initiative”, CBI), promovida por los Estados Unidos en 1983, fue una de las medidas más influyentes. Estados Unidos estableció la entrada libre de aranceles a su mercado de numerosos bienes producidos por los países centroamericanos (y del Caribe). Se incluyeron entre estos bienes el ensamblaje electrónico, la artesanía, los productos en madera, el pescado fresco y los congelados, las flores y los zumos. La condición principal para beneficiarse de los beneficios arancelarios era que al menos un 35% del valor agregado de las exportaciones hubiera sido producido por algún país de la Cuenca del Caribe.

Aunque la CBI excluyó a los textiles de forma explícita, éstos venían beneficiándose de un acceso privilegiado desde principios de la década de 1970 (Mortimore y Zamora, 1999). Gracias a dicha disposición, todos los productos textiles que usaban telas producidas y cortadas en los Estados Unidos estaban exentos del pago de aranceles por el valor agregado generado fuera de los Estados Unidos. En 1986 el sector textil en la Cuenca del Caribe recibió un nuevo impulso cuando la administración Reagan eliminó la mayor parte de cuotas que afectaban a los países de la región (Kaplinsky, 1993).

La CBI constituyó una respuesta a los conflictos políticos y militares que vivía Centroamérica durante la década de 1980⁵⁰ (véase el capítulo III) pero, de forma más profunda, fue también una consecuencia de los cambios en la estructura productiva de muchas empresas transnacionales (ETNs) estadounidenses. Ese cambio estratégico que llevó a muchas empresas a trasladar las fases del proceso productivo intensivo en mano de obra a otros países, creó nuevas oportunidades de exportación a algunos países de Centroamérica y el Caribe. Aunque inicialmente fueron Costa Rica y la República Dominicana los que más se beneficiaron de los incentivos estadounidenses (Sánchez-Ancochea, 2006), poco a poco el resto de países de la región empezó a exportar también. Así, por ejemplo, las exportaciones textiles salvadoreñas a los Estados Unidos pasaron de 57 millones de dólares en 1989 a 1.079 millones de dólares en 1997 mientras que las de Guatemala aumentaron de 143 millones de dólares a 971 millones de dólares en ese mismo período.⁵¹

A nivel interno, el impulso a las zonas francas de exportación (ZFE) también contribuyó al aumento de las exportaciones no tradicionales. Las ZFEs son parques industriales cuyas empresas reciben incentivos por exportar, incluyendo el derecho a importar insumos sin pagar aranceles; exenciones significativas en el impuesto sobre las ganancias y requerimientos administrativos más sencillos. Las legislaciones que las crearon se aprobaron inicialmente en los años setenta, pero fueron renovadas y modernizadas en 1984 (Guatemala), 1990 (El Salvador) y 1991 (Nicaragua) (CEPAL, 2007). La importancia económica de las zonas francas fue muy significativa (si bien efímera): en 2001 generaban 86.000 puestos de trabajo en El Salvador y 37.000 en Nicaragua.⁵² La creación de estas zonas se produjo dentro del marco de un cambio profundo en la institucionalidad de los estados en el campo de las exportaciones, el cual incluyó también la creación de agencias para la promoción del comercio y la inversión extranjera directa y de los ministerios de comercio internacional financiados, en parte, con recursos de los Estados Unidos y de los organismos internacionales (Beteta y Moreno-Brid, 2014).

⁵⁰ Por ejemplo, la CBI explícitamente excluía a los países que tuvieran gobiernos considerados por los Estados Unidos como comunistas. De esa forma, Nicaragua quedó excluida hasta principios de la década de 1990.

⁵¹ Datos de la Oficina de Textiles y Ropa de los Estados Unidos. El sector textil nicaragüense despegó más tarde pero era el único que todavía seguía creciendo de forma significativa a finales de la década de 2000.

⁵² La creación de las zonas francas se dio en toda la subregión. De hecho, en 2006 había en Centroamérica y México, 150 ZFEs, que eran responsables de más de cinco millones de empleos (Singa, 2007).

Este modelo de inserción externa basado en relaciones estrechas con los países del Norte y en la promoción del comercio y la inversión extranjera se afianzó todavía más con la firma de distintos acuerdos comerciales, dentro de los cuáles cabe destacar el acuerdo de asociación con la Unión Europea y, sobre todo, el acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos (CAFTA por sus siglas en inglés). El CAFTA cumplió una triple función en estos tres países. En primer lugar, consolidó los beneficios arancelarios que los Estados Unidos concedían, permitiéndoles así seguir siendo atractivos para las ETNs. En segundo lugar, les obligó a adoptar un amplio conjunto de medidas como la liberalización de servicios y el fortalecimiento de los sistemas de protección intelectual que favorecían los intereses de las empresas extranjeras (Shadlen, 2005). En tercer lugar, el CAFTA sirvió de forma más amplia para consolidar un modelo político-institucional que tenía como objetivo prioritario la protección del sector privado (Sánchez-Ancochea, 2008).

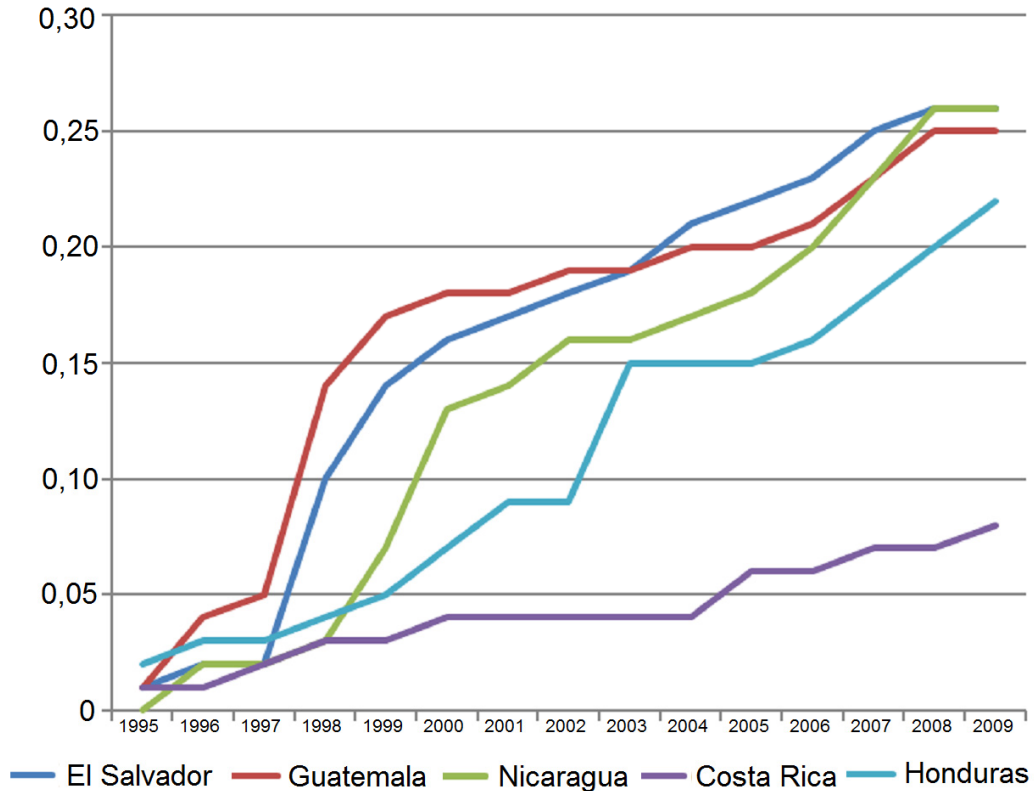
El segundo cambio significativo en las políticas de desarrollo fue la disminución del papel del Estado como empleador y proveedor directo de bienes y servicios. En ese proceso las privatizaciones de empresas públicas tuvieron un papel central: como muestra el gráfico 8, que refleja el volumen de las privatizaciones menos nacionalizaciones como porcentaje del PIB, este proceso fue cuantitativamente similar en los tres países y más significativo que en Honduras y, sobre todo, Costa Rica. Se concentró en los últimos años de la década de noventa: en El Salvador, por ejemplo, en ese período pasaron a manos privadas las empresas públicas de electricidad, telecomunicaciones y bancos (Sánchez-Ancochea, 2008).⁵³ El proceso de privatización fue más intenso de lo que muestran estos números e incluyó también un número importante de empresas que se cerraron. Esto fue especialmente significativo en Nicaragua donde entre 1990 y 1994, la Corporación Nacional de Empresas Públicas privatizó o liquidó 343 de las 352 empresas públicas que había en el país durante el período sandinista (Arana, 1997).

Las privatizaciones han estado acompañadas por una reducción en el tamaño de algunos ministerios como los de industria y agricultura y, con ello, por una caída en el empleo público. En Nicaragua, por ejemplo, durante la década de 1990 el número de puestos de trabajo en el sector público pasó de 285.000 a 85.000 (Sánchez-Ancochea, 2007). En 2014, en los tres países el empleo público en el gobierno central rondaba el 4% del empleo total —bastante bajo en términos internacionales— aunque la masa salarial de esos empleos es muy distinta en cada caso (Cortázar, Lafuente y Sanguinés, 2014).

El tercer cambio de relevancia en las políticas públicas fue la liberalización y desregulación del sector financiero. En Guatemala, el Programa de Modernización Financiera adoptado en 1993 consolidó el proceso de liberalización iniciado cuatro años antes (Caumartin y Sánchez-Ancochea, 2011). En los siguientes ocho años se incrementó, además, la autonomía del Banco Central; se facilitó el acceso al crédito externo y se eliminaron la mayoría de las restricciones al libre funcionamiento de los bancos. En El Salvador y Nicaragua se privatizaron los bancos que habían sido nacionalizados durante la década de 1980 y poco a poco se eliminaron también tanto las restricciones a los flujos de capitales como los controles sobre los tipos de cambio. A ello se unió, en el caso salvadoreño, la dolarización de 2000 que convirtió al sector bancario en particularmente atractivo para los inversores extranjeros.

⁵³ De acuerdo con los críticos, algunas de estas privatizaciones tuvieron unos resultados peores de lo esperado, contribuyendo a disminuir el bienestar de buena parte de la población. Halland (2010), por ejemplo, muestra que la privatización de la electricidad en El Salvador llevó a un aumento de la deuda pública (ya que el estado mantuvo su compromiso con la inversión en generación eléctrica) y del precio de la electricidad, mientras que la cobertura se estancó en un 78%. Al final, el país acabó reemplazando un monopolio público eléctrico por uno privado.

GRÁFICO 8
VALOR ACUMULADO DE LAS PRIVATIZACIONES, MENOS
NACIONALIZACIONES, 1995-2009
(En porcentajes del PIB)

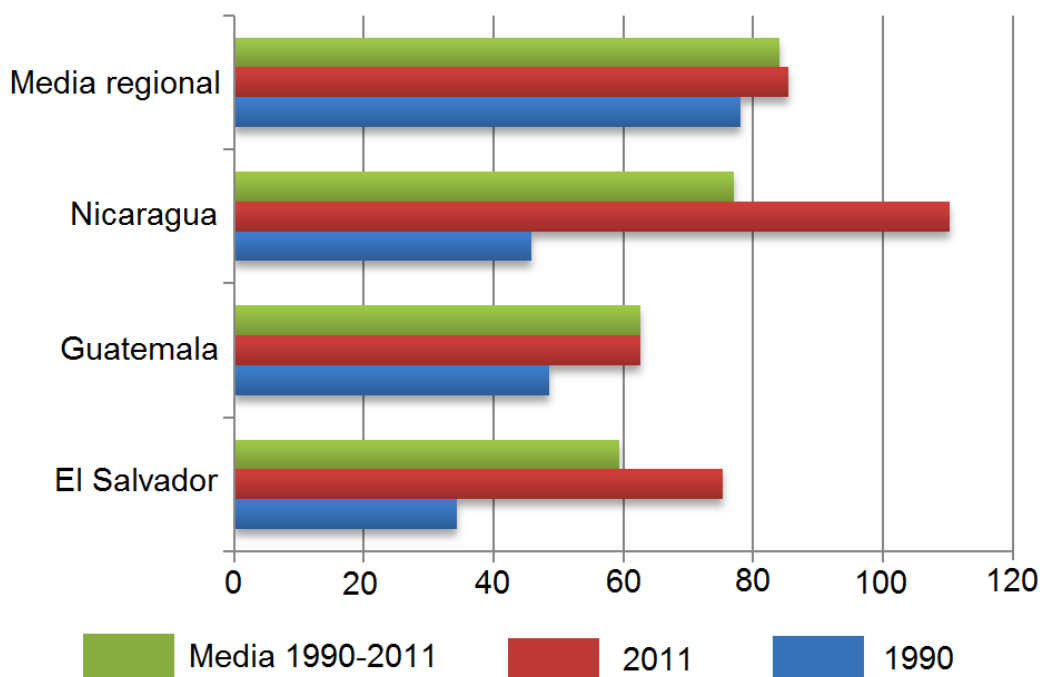


Fuente: Elaboración propia con datos de Lora (2012).

Todas estas medidas no sólo llevaron a un cambio en el papel del Estado sino que modificaron de forma significativa la estructura de incentivos del sector privado. De esa forma, se fue produciendo un cambio estructural desde la producción nacional a las importaciones y exportaciones.⁵⁴ Como refleja el gráfico 9, el peso del comercio de bienes y servicios en el PIB aumentó mucho más rápidamente que la media regional (que incluye a los tres países, más Costa Rica, Honduras, Panamá y la República Dominicana). Ello se debió no sólo al fomento de las exportaciones antes discutido, sino también a una expansión masiva de las importaciones tanto regionales, como procedentes de los Estados Unidos y, más recientemente, de China. En Nicaragua, sin duda el caso más extremo, las importaciones representaban un 69% del PIB en 2011. Como se discute más adelante, este cambio estuvo acompañado de variaciones notables en la estrategia de los grupos nacionales, muchos de los cuales tienen intereses en el comercio y la importación. De forma simultánea (y conectada a los otros cambios) se produjo un incremento significativo de las migraciones y las remesas.

⁵⁴ En los siguientes párrafos discutimos los cambios en la estructura productiva de forma muy breve. Para un desarrollo mucho más extenso y detallado; véase Beteta y Moreno-Brid (2014).

GRÁFICO 9
EXPORTACIONES MÁS IMPORTACIONES, 1990-2011
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Beteta y Moreno-Brid (2014).

Nota: La media regional incluye en este caso a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

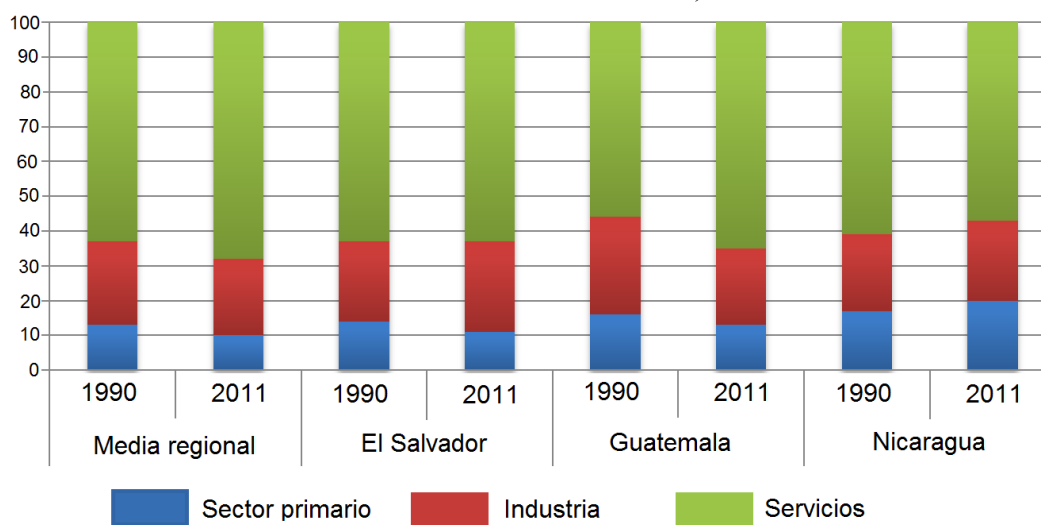
Para 2010, las exportaciones principales ya no eran los bienes primarios tradicionales. De hecho, el peso de las bananas y el café en las exportaciones centroamericanas totales disminuyó de un 52% en 1985 a sólo un 15% en 2010 (Martí i Puig y Sánchez-Ancochea, 2014). Al mismo tiempo, el peso de las exportaciones manufactureras ha crecido rápidamente tanto a nivel regional (en 2008 representaban un 87% de las exportaciones totales) como en los tres casos que nos ocupa. Así, en El Salvador, tres de los cinco productos principales exportados en 2013 eran productos textiles que representaban casi un quinto de los ingresos totales por bienes y servicios (Cordero, 2014). En Guatemala y Nicaragua los bienes primarios son todavía importantes pero los textiles (y los cables para bujía en el caso nicaragüense) ocupan también un lugar prominente. Se deja para la sección C siguiente la discusión sobre las debilidades de estas exportaciones y sus problemas para contribuir al crecimiento económico: vale aquí destacar que contribuyeron al debilitamiento de sectores tradicionales como el café en tanto generadores de divisas.

La inserción centroamericana en la economía mundial, en todo caso, no se puede entender sin considerar también la “exportación” de personas. De hecho, la emigración y el envío de remesas se convirtieron durante este período en el principal generador de recursos externos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Se estima que en este momento hay cinco millones de centroamericanos

viviendo en los Estados Unidos y un elevado número de nicaragüenses en Costa Rica (Sorensen, 2014).⁵⁵ La contribución de las remesas a la economía nacional en cada uno de los países es muy grande: como porcentaje del PIB entre 2004 y 2014 representaron una media del 17% en El Salvador, 11% en Guatemala y un 10% en Nicaragua (CEPAL, 2015). Su volumen, además, no ha dejado de aumentar en los últimos años. Entre 2010 y 2014 crecieron a una tasa media anual de 5,1% en El Salvador, 7,6% en Guatemala y 8,4% en Nicaragua.⁵⁶ Si bien el impacto de las remesas sobre el desarrollo –tanto individual como colectivo–, ha sido con frecuencia exagerado (Sorensen, 2014), su influencia sobre la profundización del sector financiero en particular en el El Salvador (Segovia, 2004a), el crecimiento de las importaciones y la evolución del consumo ha sido muy significativa. Las remesas constituyen, además, una fuente fundamental de divisas y han apoyado el desarrollo local y la transferencia de ideas.

El último gran cambio tiene que ver con los pilares estructurales del crecimiento. Como refleja el gráfico 10, aquí nos encontramos con dos trayectorias algo distintas. Por un lado, en El Salvador y Guatemala así como en la región en su conjunto, el eje de la producción ha seguido desplazándose desde la agricultura —especialmente los sectores tradicionales— a la industria y los servicios. En Guatemala, el peso de la agricultura cayó en 3% entre 1990 y 2011 mientras que los servicios aumentaron en 9%. Dicho cambio no sólo estuvo motivado por la ya discutida apertura económica y la promoción exportadora, sino también por la crisis del modelo agro-oligárquico tradicional y por la emergencia de nuevos servicios como el turismo y las finanzas.

GRÁFICO 10
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL PIB, 1990 Y 2011



Fuente: CEPAL.

Nota: La media regional incluye en este caso a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

⁵⁵ El censo nacional de 2011 estimó este número de nicaragüenses en 287.000 personas para un total de 387.000 inmigrantes (9% de la población de Costa Rica, el mayor porcentaje de migrantes de América Latina) (Martínez Pizarro y otros, 2014).

⁵⁶ Cálculos propios con datos de CEPAL (2015) en dólares corrientes. En El Salvador las remesas en dólares corrientes han pasado de 3.455 millones de dólares en 2010 a 4.217 millones de dólares en 2014; en Guatemala de 4.127 millones de dólares a 5.554 millones de dólares, y en Nicaragua de 823 millones de dólares a 1.136 millones de dólares.

El sector servicios es, además, el mayor creador de empleo con un 58% de todos los empleados en El Salvador y 48% en Guatemala en 2012.⁵⁷ Por otra parte, la trayectoria en Nicaragua ha sido algo distinta en parte debido al resurgimiento de sectores exportadores no tradicionales como la carne y también al desarrollo de la minería del oro (que se enfrenta a obstáculos sociopolíticos mucho mayores en El Salvador y Guatemala). No obstante, incluso en este país, la agricultura tradicional de pequeños y medianos productores ha disminuido y el sector servicios se ha convertido en el principal empleador (Sánchez-Ancochea, 2007).

C. LOS RESULTADOS DEL NUEVO MODELO ECONÓMICO

¿Ha sido el nuevo modelo que se acaba de describir —caracterizado por mayor apertura, una nueva inserción extranjera, un papel distinto del Estado y nuevos sectores productivos— capaz de generar un proceso de crecimiento sostenido en el corto y largo plazo? ¿Han aumentado las posibilidades de crear sociedades más incluyentes y económicamente más dinámicas en los tres países que son objeto de este estudio? Estas preguntas son fundamentales para entender la influencia de la economía sobre la incorporación social en Centroamérica. Mayores tasas de crecimiento del PIB, mejoras en la productividad y reducciones de la desigualdad (en la medida que estrechan las diferencias entre los más pobres y la clase media) pueden contribuir positivamente a aumentar el gasto en programas sociales menos segmentados, sin ser, desde luego, condiciones suficientes.

Los resultados del nuevo modelo económico no han sido particularmente positivos. Como lo muestra el cuadro 11, entre 1990 y 2014, el PIB real ha crecido a una tasa media de entre 3% (El Salvador) y 3,7% (Guatemala). Este crecimiento es muy superior a la de la década de 1980 y similar al de Brasil pero muy inferior al de Chile o Panamá.⁵⁸ El crecimiento ha sido, además, bastante volátil, en particular en El Salvador, que nunca ha sido capaz de recuperar el alto crecimiento de principios de los años noventa (6,2%), y Nicaragua.

CUADRO 11
TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL, PIB A PRECIOS
LOCALES CONSTANTES, 1990-2014

	El Salvador	Guatemala	Nicaragua	Panamá	Brasil	Chile
1990-2014	3.0	3.7	3.4	6.1	3.0	5.0
1990-1995	6.2	4.3	1.8	5.5	3.1	8.7
1995-2000	3.1	4.0	5.0	4.6	2.1	4.2
2000-2005	2.4	3.0	3.2	4.3	2.9	4.2
2005-2010	1.4	3.7	2.5	7.9	4.4	3.5
2010-2014	1.9	3.8	5.1	8.9	2.1	4.3

Fuente: Cálculos propios con datos del Banco Mundial.

⁵⁷ Base de datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (visitado por los autores el 27 de julio de 2015).

⁵⁸ Estos datos de crecimiento son similares aunque no exactamente iguales a los publicados por la CEPAL (2014). Según ellos, entre 1990 y 2013, el PIB de El Salvador creció a una tasa media de 3,2%, el de Guatemala a 3,9% y el de Nicaragua a 3,5%. Se trató de niveles similares o superiores a la media latinoamericana (3,3%) pero muy inferiores a los de República Dominicana (5,7%) y Panamá (6,4%). Agradecemos a Stefanie Garry y Juan Carlos Moreno-Brid, de la CEPAL México, por proporcionarnos estos datos.

Los datos del PIB per cápita en dólares reales cambian algo la valoración relativa de los tres países: El Salvador es el país en el que el producto se expande más rápido y supera incluso la media latinoamericana entre 1990 y 2014. En cambio, Guatemala se ha quedado rezagada con respecto a la media regional (su PIB per cápita pasó de ser un 42% de la media latinoamericana a un 38%) y Nicaragua se mantuvo estancada (con un PIB per cápita que representa sólo un 22% de la media regional). En todo caso, aquí se confirma también la enorme diferencia con Panamá, cuyo PIB per cápita creció a una tasa de casi el doble que la de El Salvador.

CUADRO 12
TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL, PIB PER CÁPITA, 1990-2014
(En dólares de 2005)

	El Salvador	Guatemala	Nicaragua	Panamá	AL
1990-2014	2,3	1,3	1,7	4,1	1,7
1990-1995	4,6	1,9	-0,6	3,3	1,4
1995-2000	2,3	1,6	3,1	2,5	1,6
2000-2005	2,0	0,5	1,8	2,3	1,2
2005-2010	0,9	1,1	1,2	6,0	2,4
2010-2014	1,3	1,2	3,6	7,1	1,8
Valor 1990	1 815,4	1 761,6	937,2	3 073,5	4 129,2
Valor 2014	3 103,0	2 380,0	1 417,2	8 087,5	6 171,5

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Banco Mundial.

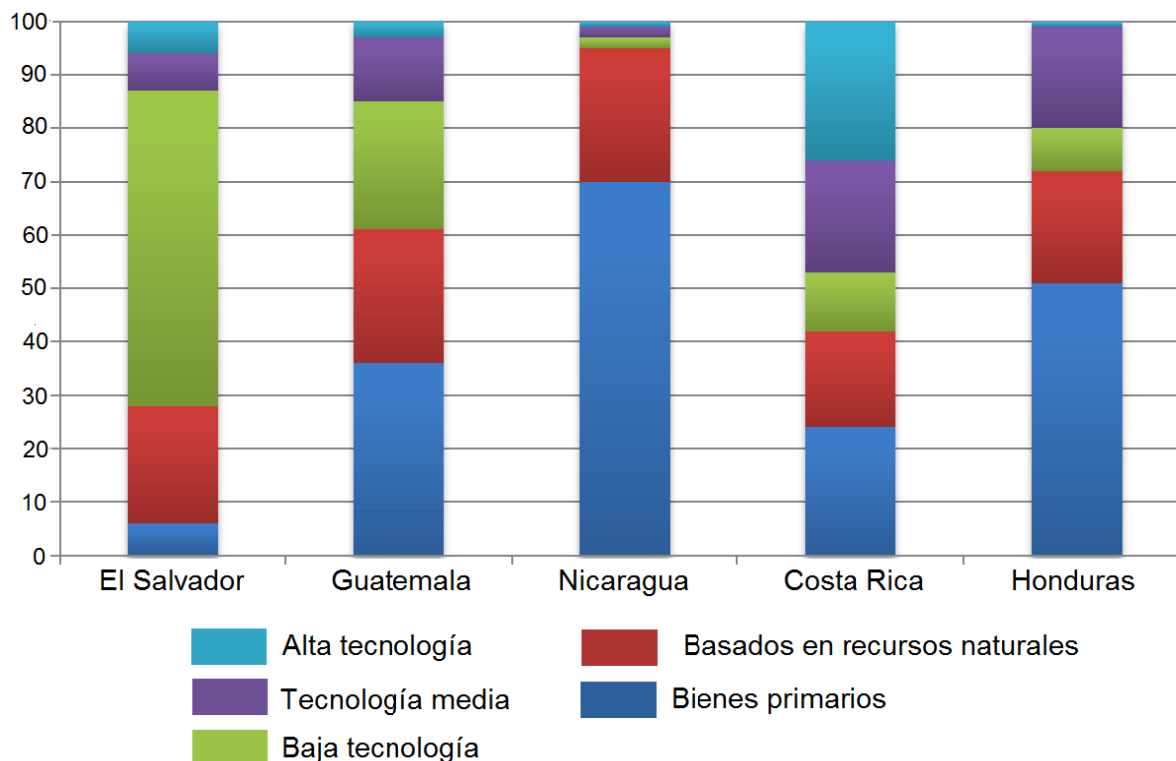
El mediocre crecimiento económico tiene causas diversas, muchas de las cuáles no es posible explorar con detalle en este estudio sobre política social.⁵⁹ Cabe concentrarse aquí en la que quizás sea la más grave deficiencia de largo plazo: el fracaso de los tres países para desarrollar sectores productivos con mayor tecnología, así como los pocos encadenamientos que las nuevas exportaciones han creado con el resto de la economía. Ambos problemas han repercutido negativamente sobre la productividad del trabajo, lo que ha reducido los recursos totales disponibles para el gasto social (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013b).

La falta de modernización tecnológica es evidente cuando se considera la composición de las exportaciones. Como se puede comprobar en el gráfico 11, los tres países mantienen ventajas comparativas en sectores con poco contenido tecnológico que contrastan con el avance en Costa Rica en la alta tecnología. El caso más extremo es el de Nicaragua donde, a pesar del desarrollo de las maquilas, un 95% de las exportaciones provienen de bienes primarios o intensivos en recursos naturales. El desarrollo del sector textil no ha creado un proceso de aprendizaje capaz de ayudar a la emergencia de sectores de alta tecnología o atraer inversión extranjera directa en ese tipo de actividades en ninguno de los tres países (algo que sí logró Costa Rica desde finales de la década de 1990). Mientras tanto, la producción tanto agrícola como industrial para el mercado interno presenta problemas significativos de competitividad, con maquinaria y procesos tecnológicos bastante atrasados y niveles de inversión insuficientes (Agosín, Machado y Nazal, 2004; Estado de la Región, 2011). Además, en ninguno de los tres casos se puede hablar de un verdadero desarrollo de los sistemas nacionales de innovación. Si bien hay grandes empresas capaces de introducir algunas innovaciones en sectores tradicionales, en general el

⁵⁹ Esto es algo que sí hace un reciente estudio de la CEPAL, que también considera el impacto de los ciclos económicos tanto regionales como mundiales (véase Beteta y Moreno Brid, 2014).

proceso de aprendizaje y de generación de conocimiento es insuficiente. Los países gastan cantidades mínimas en investigación y desarrollo (entre un 0,1% en El Salvador y un 0,05% del PIB en Nicaragua), y se encuentran en posiciones muy atrasadas en índices como el de Competitividad Mundial (Gaudin, Padilla y Rodríguez, 2012).

GRÁFICO 11
EXPORTACIONES POR INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 2013
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cordero (2014).

Nota: En Honduras y Nicaragua se refiere a datos de 2012.

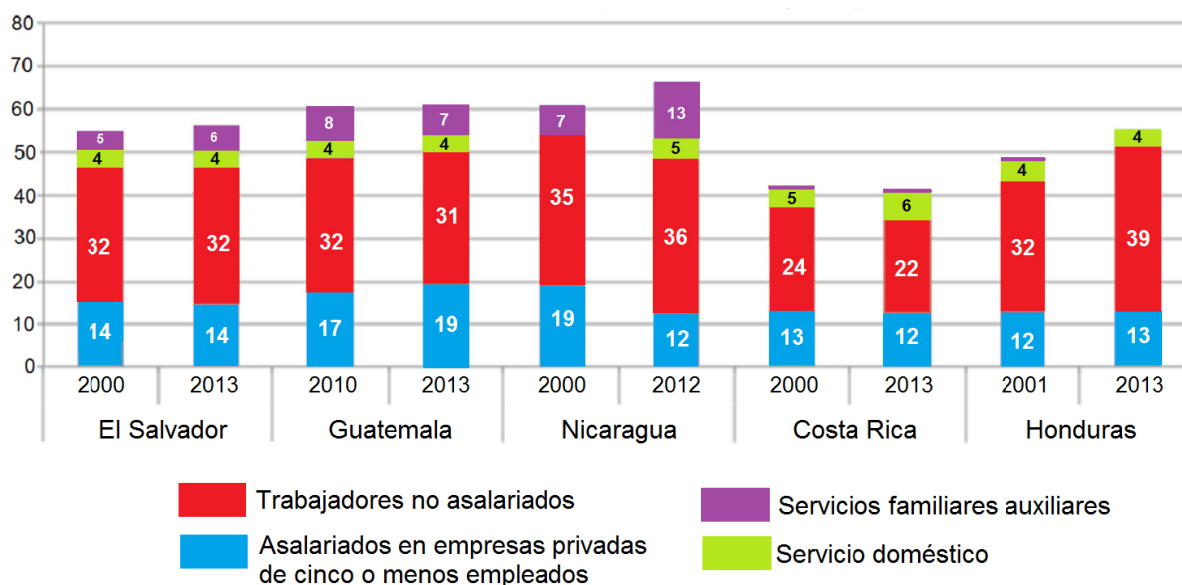
Muchas de las exportaciones de la región tienen un segundo problema: su incapacidad para encadenarse con el resto de la economía y de esa forma fomentar el aprendizaje y ejercer un efecto multiplicador sobre el empleo. Los bajos encadenamientos han sido estudiados con detalle en las zonas francas, donde las empresas textiles han tenido pocos incentivos para adquirir insumos de empresas locales (Padilla y otros, 2008). Son también un problema en otros sectores dinámicos como los nuevos productos agrícolas, minería y turismo. Las empresas que más lo han sufrido son las micro y pequeñas, las cuales se enfrentan a enormes dificultades para incorporarse a cadenas regionales y globales de valor (Beteta y Moreno-Brid, 2014; Schneider, 2014).

La falta de modernización tecnológica y de encadenamientos entre sectores se refleja directamente en la calidad del empleo. El sector informal es muy grande en El Salvador y todavía mayor en Guatemala y Nicaragua. Considerando dentro de ese grupo tanto los asalariados en empresas privadas de menos de cinco personas como los independientes como lo hace el gráfico 12, en 2012-2013 la

informalidad estaba entre el 57% y el 67% y se había mantenido constante o aumentado desde 2000. La informalidad afecta más a las mujeres que a los hombres y más a las personas con bajo nivel educativo que a los más educados. En 2010, en El Salvador el 69% de los trabajadores con bajo nivel educativo trabajaban en el sector informal frente a sólo un 11% de aquellos que tenían alto nivel educativo. En el caso de Guatemala la diferencia era de 70% frente a 11% y en Nicaragua de 65% frente a 7% (ICEFI, 2012).

GRÁFICO 12
INDICADORES DEL MERCADO LABORAL URBANO, 2000-2013

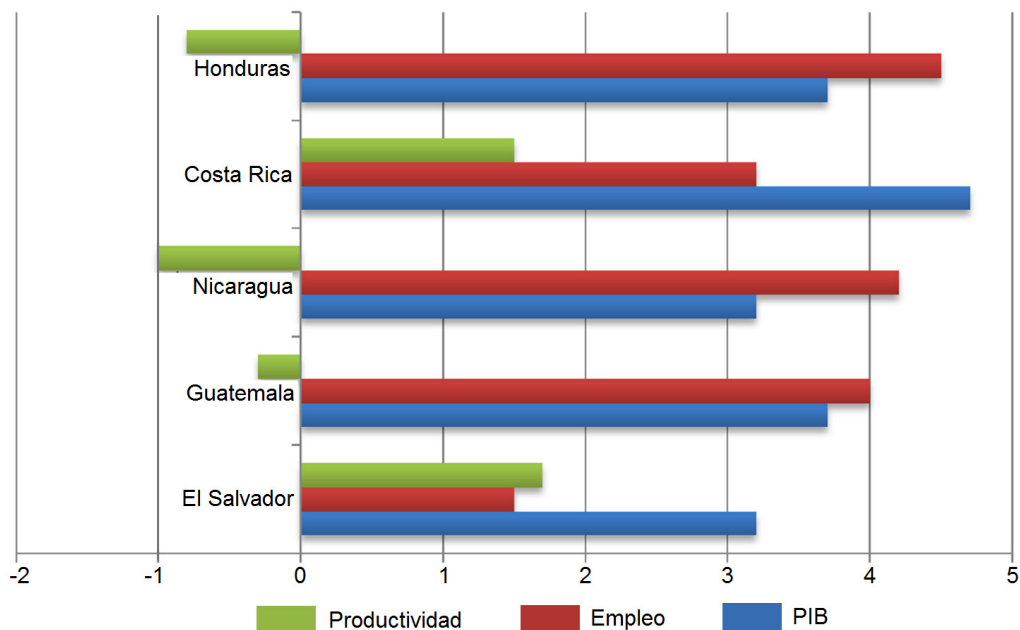
(En porcentaje del total de trabajadores)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OIT (2014).

Estos problemas recurrentes de la estructura productiva de los tres países se han traducido también en un comportamiento negativo de la productividad agregada del trabajo. Como explican Beteta y Moreno Brid (2014, pág. 113), “los sectores intensivos en conocimiento no están creciendo a tasas altas y sustentables. En la medida en que no absorben de manera suficiente la mano de obra de otros sectores, se tiende a expandir el empleo en actividades informales, de escasa productividad, con bajas remuneraciones y sin protección social.” Como se muestra en el gráfico 13, entre 1991 y 2011, la productividad real del trabajo cayó en Guatemala y Nicaragua y aumentó en menos de 2% anual en El Salvador (y sólo porque el empleo creció bastante poco). De esa forma, ha sido difícil sostener crecimientos salariales sostenidos, así como crear incentivos para aumentar la incorporación social. La situación, una vez más, contrasta con el mejor comportamiento costarricense, sin que este tampoco haya sido espectacular.

GRÁFICO 13
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB REAL, EL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD REAL DEL TRABAJO, 1990-2011

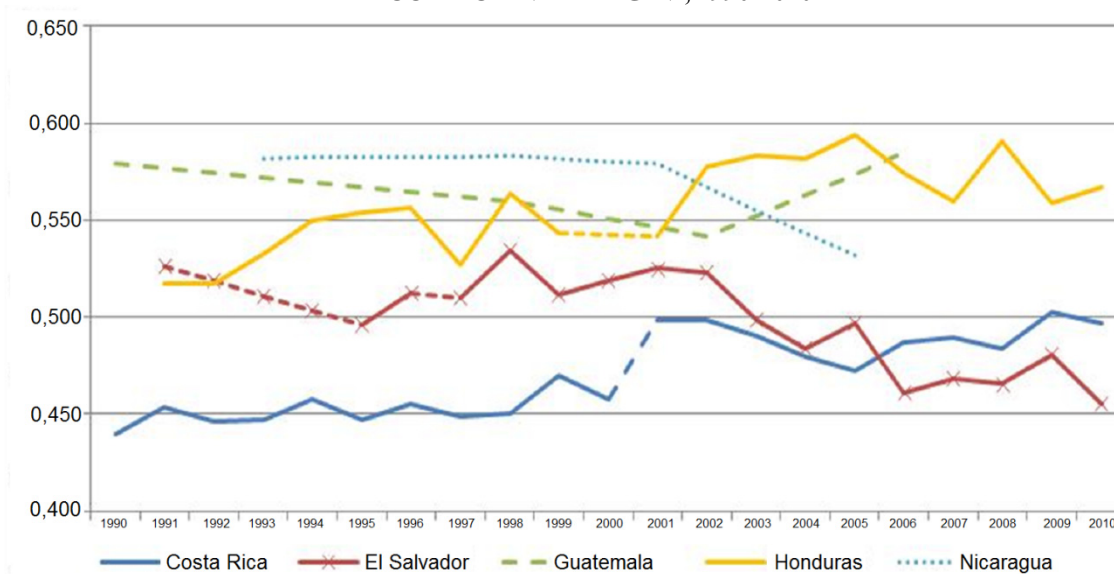


Fuente: Elaboración propia con datos de Beteta y Moreno-Brid (2014).

A pesar de estos problemas estructurales, la pobreza en la región ha disminuido en las últimas décadas gracias, fundamentalmente, a la expansión del PIB y al aumento en el gasto social orientado a los más pobres, conforme se señaló en el capítulo anterior. Entre 1990 y 2010, la tasa de pobreza descendió 7 puntos porcentuales en El Salvador, 12 puntos en Nicaragua y 14 puntos en Guatemala (Schneider, 2014). Aun así, la pobreza y la exclusión social —particularmente grave en las zonas rurales y entre los grupos indígenas— siguen siendo un problema grave que afecta a más de la mitad de los salvadoreños, un 55% de los guatemaltecos y más de un 60% de los nicaragüenses.

La falta de información disponible sobre los últimos diez años dificulta tener una visión completa de los cambios en la distribución de la renta. Con los datos existentes nos encontramos con un cuadro de leve mejora (que no se ha dado en los países vecinos, Costa Rica y Honduras) pero siempre dentro de niveles de desigualdad muy elevados. Como se aprecia en el gráfico 14, en Guatemala, después de una leve caída en la década de 1990, la desigualdad creció de forma rápida en la primera mitad de la década de 2000. Como resultado final, el coeficiente de Gini se mantuvo constante (0,58 en 1989 y 2006) y el llamado indicador de Palma (la relación entre el 10% más rico de la población y el 40% más pobre) mejoró ligeramente de 24 a 22 (CEPAL, 2014). En Nicaragua, por el contrario, la desigualdad, se mantuvo constante en los noventa y disminuyó muy rápido entre 2000 y 2005. Gracias a ello, tanto el Gini (0,58 en 1993 y 0,53 en 2005) como, sobre todo el indicador de Palma (que pasó de 26 a 17) disminuyeron.

GRÁFICO 14
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR: EVOLUCIÓN
DEL COEFICIENTE DE GINI, 1990-2010



Fuente: Gindling y Trejos (2014).

Sin duda, el caso más positivo —aunque no necesariamente por buenas razones como se verá en seguida— ha sido el de El Salvador, que experimentó una caída sostenida de la desigualdad desde mediados de la década de 1990. El coeficiente de Gini cayó de 0,51 en 1995 a 0,45 en 2010, mientras que la relación entre el ingreso del 10% más rico y el 40% disminuyó en cuatro puntos—de 14 a 10 (CEPAL, 2014). Sin embargo, esta caída (como la de Nicaragua) puede tener más que ver con los problemas del modelo económico descritos anteriormente (en particular la dificultad para desarrollar sectores de mayor contenido tecnológico) que el éxito redistributivo.

Si nos concentramos únicamente en la distribución del ingreso del trabajo, para los que se cuenta con más y mejores datos, se puede evaluar el peso de distintos factores, incluyendo los años de educación, el número de horas trabajadas y el tamaño de la empresa (Gindling y Trejos, 2014). Las mejoras distributivas en El Salvador (y Nicaragua) se debieron, sobre todo, a la caída en el rendimiento de la educación. Desafortunadamente, ésta “no se debió a la rápida expansión de la educación, sino más bien a una disminución en la demanda relativa de trabajadores con mayor nivel educativo, lo que llevó a una caída en los ingresos reales de los trabajadores con educación secundaria y superior en esos países” (Gindling y Trejos, 2014, pág. 91). Más aún, a pesar de la falta de datos estadísticos fiables, parece claro que la riqueza que los más ricos concentran en Centroamérica es enorme y una evidencia de la permanencia del modelo excluyente. Eso queda reflejado no sólo en las publicaciones de revistas de negocios como Forbes sino en otros estudios.⁶⁰ Así, por ejemplo, según un estudio del Instituto Libertad y Democracia, en 2005 mientras que el grupo familiar guatemalteco Gutiérrez Bosch era propietario de activos por 3.000 millones de dólares, los activos de todas las empresas informales eran de sólo 2,3 millones de dólares (Palencia, 2012).

⁶⁰ Véase, por ejemplo: <<http://www.forbes.com.mx/los-millonarios-de-centroamerica/>> (visitado por los autores el 24 de septiembre de 2015) o bien el enlace <http://internacional.elpais.com/internacional/2013/09/29/actualidad/1380410455_472407.html> (visitado por los autores el 23 septiembre de 2015).

Ciertamente, el nuevo modelo económico descrito en la sección anterior contribuyó a superar la larga recesión de los años ochenta. Los tres países crecieron y, con ello, redujeron los niveles de pobreza. No obstante, la estructura económica se mantuvo atrasada y con poco dinamismo tecnológico lo cual generó dificultades en el mercado de trabajo, en la productividad y, en gran medida, en la propia distribución de la renta. De esa forma, el modelo económico fue incapaz de contribuir positivamente a la incorporación social. No obstante, dentro de este cuadro general, se encuentran diferencias importantes entre los tres países. En particular, el caso de El Salvador parece algo más positivo, ya que su PIB per cápita creció más, su dependencia de los bienes primarios para la exportación ha sido menor, su nivel de formalidad es algo mayor que en Guatemala y Nicaragua y su productividad y su distribución de la renta (aunque en este último caso no sólo por buenas razones) han mejorado.

D. LOS CAMBIOS EN LAS ÉLITES ECONÓMICAS Y LAS DIFERENCIAS EN SUS PREFERENCIAS

A la hora de considerar el carácter excluyente del nuevo modelo económico y de evaluar sus oportunidades de favorecer la incorporación social es fundamental considerar los cambios en las élites económicas y en sus preferencias. Como se analizó en el capítulo II, en Centroamérica —como en el resto de América Latina (Schneider, 2008 y 2013) — las élites económicas están conformadas principalmente por grupos empresariales familiares, muchos de los cuales jugaron un papel central durante el siglo XX. Inicialmente controlaron la tierra y la exportación de bienes primarios y, cuando tuvo lugar la expansión del Mercado Común Centroamericano, fueron poco a poco diversificando sus intereses hacia la producción de manufacturas.

Aunque en las últimas dos décadas los grupos económicos familiares han experimentado cambios importantes, ni su preeminencia económica ni su influencia política se ha visto afectada. En buena medida, estos cambios son un reflejo de la internacionalización de las economías centroamericanas, el desarrollo de nuevas ventajas comparativas y el incremento en la importancia del sector servicios.⁶¹ Alexander Segovia publicó en 2005 el primer gran estudio sobre los grupos económicos en el contexto del nuevo modelo económico. Con base en información sobre los 28 grupos centroamericanos más importantes, este trabajo mostró el creciente proceso de regionalización y la creciente vinculación con empresas transnacionales. A principios de la década de 2000, los grupos económicos centroamericanos estaban, además, muy diversificados en actividades como servicios financieros, turismo, transporte, comunicaciones, comercio y varias actividades manufactureras. Según su análisis, los grupos más importantes se encuentran en El Salvador y Guatemala, donde además de “ser de los más poderosos, tienen estrechas relaciones económicas, sociales y políticas” entre ellos (Segovia, 2005, pág. 56). Más atrás en su ranking se situaban grupos nicaragüenses como Fogel y Lafise.

Estudios posteriores expanden y profundizan notablemente el análisis inicial de Segovia (Bull y Kasahara, 2014; Bull, Castellacci y Kasahara, 2014). Muchos grupos —incluyendo algunos de los más grandes como los Poma y los Pellas— han mantenido su estrategia regional, y algunos incluso se han internacionalizado fuera de la región. Las relaciones con empresas transnacionales son, en muchos casos, estrechas: muchos grupos centroamericanos son suplidores, importadores o distribuidores de productos de empresas extranjeras o han creado alianzas estratégicas con ellas (Bull, Castellacci y Kasahara, 2014).

⁶¹ Eso no quiere decir, claro está, que la distribución de la renta y el control elitista sobre el sector rural haya disminuido. En Guatemala, por ejemplo, en 2003, el 8% de los propietarios controlaba un 78% de la tierra (Palencia, 2012).

Sin embargo, las estrategias de los grupos para responder a la apertura económica y el aumento de la inversión extranjera directa no han sido sólo de subordinación al capital extranjero. Ha habido otras respuestas, incluyendo la concentración de muchos grupos en sectores con limitada competencia extranjera como la construcción y los bienes inmuebles (Bull, Castellacci y Kasahara, 2014). También destacan las diferencias en cuanto a sus decisiones de expansión. No todos los grupos se hacen regionales; algunos prefieren mantener su base nacional y otros hacen unas pocas inversiones en otros países.

Como queda reflejado en el recuadro 5, en estos procesos de cambio se identifican, además, diferencias significativas por país. En El Salvador, los grupos más influyentes en estos momentos no son totalmente nuevos pero tampoco son parte de la oligarquía tradicional. La mayoría de las familias tiene sus orígenes en la emigración europea y árabe a comienzos del siglo XX y, por tanto, mantiene una relación a veces compleja con parte de la élite de origen agrario más tradicional. Se trata, probablemente, de la élite más modernizadora de los tres países (Schneider, 2012) con una base de acumulación en nuevos sectores como el comercio y los bienes raíces. Un 87% de los grupos salvadoreños estudiados por Bull, Castellacci y Kashara (2014) tiene intereses en el comercio, mientras que sólo un 37% lo hace en la agricultura y un 17% en el sector financiero. De hecho, la mayoría de los bancos salvadoreños fueron vendidos entre 2000 y 2014 como resultado de la dolarización, de las dificultades para competir con los grandes bancos internacionales y de la poca importancia de la banca en la estrategia de diversificación de estos grupos.

RECUADRO 5
CARACTERIZACIÓN DE LOS GRUPOS ECONÓMICOS POR PAÍSES, DÉCADA DE 2000

País	Sectores dominantes	Estrategia	Origen	Nivel de cohesión
El Salvador	Comercio, bienes raíces	Regionalización y lazos transnacionales	Emigrantes en diversos sectores, principios siglo XX	Alto
Guatemala	Alta diversificación tanto en servicios como manufactura y agricultura	Regionalización y diversificación interna. Pocos lazos transnacionales	Oligarquía agraria tradicional	Bajo
Nicaragua	Alta diversificación, tanto en servicios, como en manufactura y agricultura	Múltiple: nacional, regional y transnacional	Emigrantes en diversos sectores. finales del siglo XIX más nuevos grupos	Medio

Fuente: Elaboración propia con base en Bull, Castellacci y Kasahara (2014) y Schneider (2012).

Un último punto importante sobre los grupos familiares salvadoreños es su alta regionalización (Robinson, 2003; Segovia, 2005). Siete de los 12 grupos incluidos en el estudio de Bull, Castellacci y Kasahara (2014) están totalmente regionalizados con inversiones en países vecinos e, incluso, en los Estados Unidos. Su decisión de expandirse más allá de las fronteras salvadoreñas se profundizó con la llegada de Funes al poder en 2009: de esa forma decidieron completar su estrategia de “voz” con la “salida” por usar la terminología tradicional de Hirschman.

La élite guatemalteca continúa siendo, sin duda, la más tradicional de las tres en la medida que los grupos históricamente más influyentes y más vinculados al sector agrario siguen siendo importantes. Palencia (2012, pág. 2) constata “la alta pericia de las élites tradicionales para adecuarse a los ritmos y

exigencias de la globalización neoliberal.... [A pesar del] aparecimiento de nuevos grupos empresariales...los mismos no llegan a sustituir ni alcanzar el poder económico de las élites ya existentes.” Tanto los grupos tradicionales como los nuevos (liderados por la familia Gutiérrez Bosch) tienen menos lazos transnacionales que los de los otros países y, a la vez, se diversifican en un gran número de sectores, incluyendo la agricultura, las manufacturas y las finanzas. Los principales grupos tienen intereses en al menos un banco que les apoya en el proceso de expansión sectorial (Bull, Castellaci y Kasahara, 2014). Muchos de ellos han mostrado, además, menor interés por la modernización del país y del Estado que sus homólogos salvadoreños. Eso hace que, como de forma agregada, estén probablemente menos dispuestos a apoyar un aumento en el esfuerzo social del Estado que en El Salvador y, como se verá más adelante, presenten una oposición acérrima a una mayor carga impositiva.

Por último, la élite económica nicaragüense presenta algunas características de las otras dos. Por un lado, está altamente diversificada como la guatemalteca, con intereses tanto en servicios como en agricultura y, en menor medida, en manufacturas. Por otra parte, tiene una estrategia múltiple, expandiéndose tanto a nivel nacional —donde comparten el mercado con nuevos grupos surgidos en torno a los sandinistas (Carrión, 2012; Spalding, 2014a)— como regional y transnacional, al igual que la élite salvadoreña. Esta estrategia múltiple ha sido posible tanto por su control sobre el sistema financiero después de la privatización de principios de la década de 1990 como por el hecho de que durante la revolución sandinista de los años ochenta se vieron obligados a invertir en otros países (Bull, Castellaci y Kasahara, 2014).

Estas diferencias entre países son, sin duda, importantes a la hora de evaluar las posibilidades de implementar reformas progresistas en la política social. En El Salvador, éstas pueden tener más posibilidades por al menos dos motivos. Por un lado, se trata de una élite más modernizadora que necesitaba fortalecer el Estado para su propia estrategia de expansión (Schneider, 2012). Por ello, como se verá más adelante, estuvo dispuesta a apoyar una expansión de la carga tributaria y, además, un fortalecimiento de algunas instituciones públicas. Por otra parte, al hacerse cada vez más regionales, los grupos pierden algo de poder *vis-a-vis* el Estado mismo. En Guatemala, por el contrario, el dominio ideológico de la élite tradicional (que es antiestatista) unido a la debilidad del Estado han perjudicado las posibilidades de desarrollar políticas sociales.⁶²

En todo caso, la influencia de estas diferencias sobre la incorporación social tampoco debería exagerarse. En ninguno de los tres países los grandes grupos económicos tienen inversiones significativas en sectores con alto contenido tecnológico. Eso hace que—al contrario que en Costa Rica (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013b; Sánchez-Ancochea, 2009)— en ninguno de los tres países los grupos tengan incentivos reales para apoyar la inversión en capital humano. Más aún, a pesar de las diferencias en su relación con el Estado, en los tres casos los grupos familiares mantienen una influencia política significativa (y muchas veces negativa en términos de incorporación social) sobre las políticas públicas a través de diversos canales. En primer lugar, sus lazos con partidos políticos de derecha como ARENA influyen en el discurso político y la acción estatal (Cannon, 2014). En segundo lugar, las élites económicas, de forma individual o a través de las distintas asociaciones empresariales son responsables de la financiación de las campañas electorales. En Guatemala, por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 2011, el 97% del gasto de campaña provino del sector privado que, además, tendió a apoyar más a los partidos principales (González, 2014) que como se discutirá en el capítulo siguiente, son

⁶² Este capítulo se centra en los intereses conjuntos y más generales de los grupos económicos. Sin embargo, hay otra dimensión comparativa de carácter sectorial también importante: hasta qué punto algunos grupos tengan o no intereses en las áreas sociales (por ejemplo, pensiones privadas, mercado de la salud) y hasta qué punto haya cohesión o no en torno al proyecto de mercantilizar los servicios sociales. Al tratarse de la política sectorial, este es un punto que discutiremos algo más en el próximo capítulo pero que, en todo caso, sería necesario estudiar empíricamente con mucho más detalle.

inestables y responden a agendas particulares de corto plazo. En tercer lugar, los grupos económicos ejercen una notable hegemonía sobre el debate ideológico gracias a su control sobre los centros de pensamiento, las universidades y la prensa. Las élites económicas de la región han promovido a través de estos canales tres ideas fundamentales: anticomunismo, neoliberalismo y religión (Bull, 2014). Las dos primeras afectan de forma particularmente negativa las posibilidades de expandir la política social de carácter universal al ser presentada ésta como parte de una expansión innecesaria e ineficiente del Estado que dificulta el crecimiento económico.⁶³

Además, al establecer lazos estrechos entre ellos, las élites económicas tienen una influencia todavía mayor sobre el desarrollo regional. Muchas familias han creado vínculos y negocios con empresas de otros países centroamericanos, participando en alianzas estratégicas y compartiendo presencia en numerosos Comités de Dirección (Bull y Kasahara, 2014; Segovia, 2015). Eso queda claro en el ejemplo que ellos utilizan de Mesoamérica Energy, S.A., donde hay representantes de los grupos Pellas, Poma, Numar, Krietter y otros.

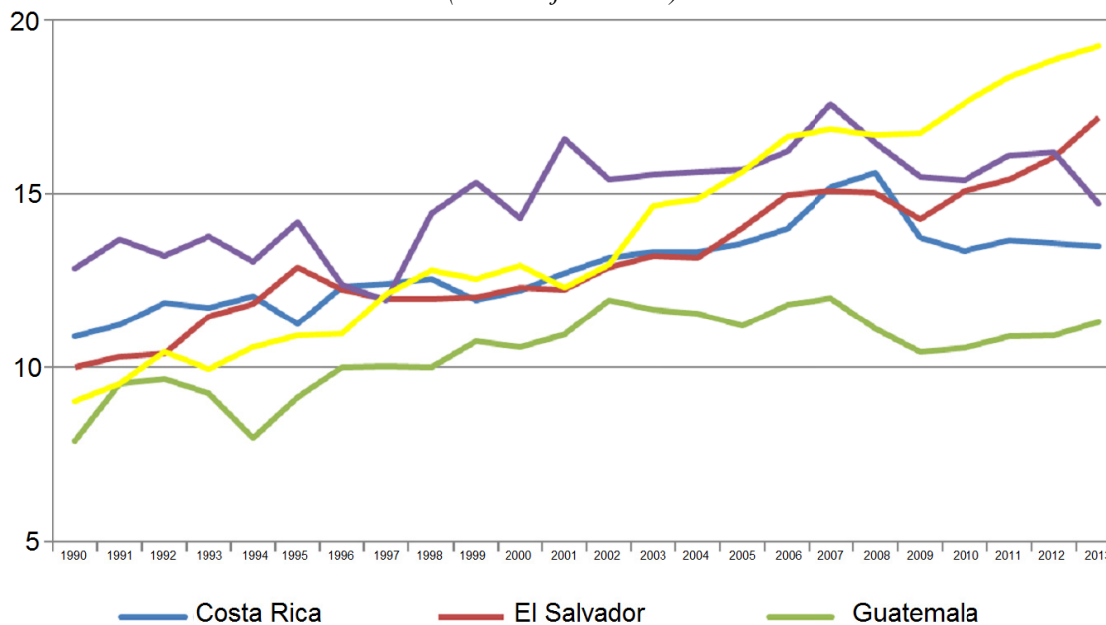
La influencia de las élites económicas sobre el Estado son evidentes en el debate sobre las políticas impositivas que son de enorme importancia para expandir los programas sociales. En todos los países centroamericanos la carga fiscal ha sido tradicionalmente muy inferior a lo que cabría esperar dado su nivel de desarrollo y a todas luces insuficiente para hacer frente a las necesidades del Estado (Agosín, Machado y Schneider, 2009). En particular, los países centroamericanos tienen enormes dificultades para aumentar los impuestos a la renta de las personas físicas y de las empresas y, por ello, dependen de los impuestos indirectos mucho más que otros países de renta media (Beteta y Moreno Brid, 2014). Esta debilidad tiene distintos factores socioeconómicos y políticos pero, sin duda, la influencia política de las élites es uno de los más importantes. Cada vez que alguno de los gobiernos de la región ha tratado de introducir reformas progresivas para aumentar la renta gravable o los tipos marginales, fortalecer las agencias de recaudación y reducir los incentivos fiscales, las élites económicas han utilizado todo el arsenal descrito anteriormente para detener dichas reformas (Schneider, 2012). El exMinistro de Finanzas de Guatemala, Juan Alberto Fuentes Knight, por ejemplo, ofrece en sus memorias de gobierno una de las descripciones más detalladas de cómo los empresarios utilizaron su poder de lobby y su influencia sobre el poder ejecutivo para obstaculizar cualquier intento de reforma (Fuentes Knight, 2011).

A pesar de esas dificultades, existen diferencias significativas entre los tres países en cuanto a la carga fiscal. Mientras que en Guatemala los ingresos fiscales como porcentaje del PIB se han mantenido estancados a lo largo del tiempo —en uno de los niveles más bajos del mundo— en El Salvador y Nicaragua se han expandido de forma continuada en las dos últimas décadas hasta convertirse en los dos países con más ingresos en Centroamérica. Entre 1991 y 2013 pasaron de poco más del 10% del PIB en los dos países a un 17% en El Salvador y un 19% en Nicaragua (véase el gráfico 15). Ello fue posible, en parte, gracias a cambios en los impuestos indirectos: entre 2008 y 2012 las reformas implementadas en El Salvador, y Nicaragua se orientaron a ampliar la base imponible del IVA (mediante la reducción de

⁶³ Se puede hablar también de distintos mecanismos de captura del Estado por parte de los grupos económicos, incluyendo la captura legislativa gracias a su poder de lobby sobre los legisladores, la captura de decisiones administrativas y, con ello, de la implementación de las leyes y la captura jurídica (Palencia, 2014).

bienes y servicios exentos) o a precisar las condiciones para acceder a determinadas exenciones (CEPAL, 2013).⁶⁴ En Guatemala también hubo cambios pero fueron menos exitosos.

GRÁFICO 15
EVOLUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA, 1990-2013
(Porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL (2014).

¿Cómo se explican esas diferencias? Schneider (2012) las vincula de forma directa a las preferencias de las élites. En particular, allí donde las élites tenían un alto nivel de cohesión en torno a un proyecto modernizador que exigía un Estado con más capacidades y funciones, se introdujeron reformas para aumentar la recaudación fiscal indirecta. El mejor ejemplo en su estudio es el caso de ARENA en El Salvador. De esa forma, aunque su objetivo no sea necesariamente aumentar la incorporación social (la inversión pública en infraestructura es para los grupos económicos mucho más importante), la necesidad de modernización contribuye a generar recursos y capacidades estatales de los que, tarde o temprano, la política social se beneficia. Ello no ocurre necesariamente vía una reasignación de esos recursos sino mediante la ampliación de la capacidad del Estado de extraer recursos, de definir su uso y de darle seguimiento a su utilización.⁶⁵

⁶⁴ En Nicaragua ha habido dos reformas tributarias recientes en 2009 y 2012. En 2009 se amplió la base impositiva del IVA y se modificó la tasa mínima del impuesto de renta. Esta reforma se negoció con el sector empresarial y sólo se propuso aumentar la carga fiscal en un 0,7% del PIB (ICEFI, 2013). En 2012 se incorporaron en la base impositiva del IVA las compras del sector público y ciertos productos de la canasta básica y también se modificaron aspectos del impuesto de renta. Según Hidalgo y Eliseos esta reforma fue la de mayor alcance en los últimos 20 años, aunque CEPAL (2013) esperaba un aumento menor de la carga tributaria. También fue negociada exclusivamente con el sector empresarial que tuvo un papel muy activo para darle forma.

⁶⁵ La aceptación de mayor carga fiscal va de la mano de un intento por mantener sus propios beneficios. Así, por ejemplo, en Nicaragua, en 2010, las exenciones fiscales a favor de los empresarios equivalían a un 7,6% del PIB (citado en Spalding, 2013).

E. CONCLUSIONES

Este capítulo ha demostrado que, en general, el nuevo modelo económico contribuyó poco al aumento de la incorporación social. Es cierto que los tres países crecieron en el período 1990-2014 a tasas más altas que durante la llamada “década perdida” y fue más factible aumentar el gasto social per cápita. No obstante, la productividad del trabajo cayó en dos de los tres casos y no se crearon incentivos productivos para una mayor demanda de capital humano.

En todo caso, parece evidente que El Salvador contó con mejores condiciones que los otros dos países para expandir su gasto social: el PIB per cápita y la productividad crecieron más, la informalidad se estancó (en niveles altos) y los grupos económicos apoyaron de forma más activa un incremento de la recaudación (que a la larga expande los recursos para los programas sociales). Sin embargo, es complicado explicar muchas de las diferencias tanto entre países como entre sectores a través de las variables económicas. Por ejemplo, los dos países con mayor crecimiento económico durante el período fueron aquellos en los que se promovió la mayor (El Salvador) y la menor (Guatemala) transformación en materia de incorporación social. En ambos casos, variables macro económicas clave como la apertura comercial y la liberalización económica contribuyeron de manera similar a limitar la incorporación social.

Este capítulo se ha aproximado a la élite económica a través de un análisis de los principales grupos económicos y sus cambios. Si bien las élites económicas pueden estar formadas por actores que van más allá de las familias dueñas de los grupos, lo cierto es que representa algunos de los actores con mayor poder en el área económica. Los grupos económicos, además, son los que mayor influencia tienen sobre el modelo de desarrollo y, a la vez, los que más pueden determinar las decisiones sobre más o menos inversión pública en capital humano. Sin embargo, no conviene olvidar que hay otros actores cada vez más poderosos y que van más allá de la élite meramente económica dentro en los tres países que también ejercen enorme poder sobre el Estado. Sin duda los más importantes son los poderes fácticos en torno al narcotráfico (Argueta, 2014; Palencia, 2012). Nuevas redes criminales han ido creando lazos estrechos con partidos políticos e incluso el ejército y al poder legislativo. Son especialmente poderosos en Guatemala, pero también influyen de una u otra manera las políticas en El Salvador y Nicaragua. En los últimos años han tenido una influencia negativa sobre la política social al contribuir a la violencia en muchas regiones de los países (y de esa forma dificultar la provisión de servicios e incrementar la demanda de servicios costosos como los de las emergencias en materia de salud), expandir la economía no formal (que en tanto tal no paga impuestos) y debilitar las instituciones del Estado. Estas redes violentas, además, pueden afectar la calidad de los servicios públicos (por ejemplo con violencia en las escuelas) a la vez que alimentan sistemas informales de protección social que entran en conflicto con los servicios públicos del Estado (por ejemplo frente a invalidez o muerte).

VI. LOS CAMBIOS EN EL MODELO POLÍTICO: DEMOCRACIA, PARTIDOS POLÍTICOS Y ACTORES SOCIALES ⁶⁶

A. INTRODUCCIÓN

Como se ha señalado en los dos capítulos previos, desde la década de 1990 Centroamérica en general y los tres países que nos ocupan en particular, experimentaron cambios muy significativos tanto en su modelo económico como en su política social. Los cambios políticos no fueron menos importantes: El Salvador, Guatemala y Nicaragua por primera vez en su historia vivieron varias contiendas electorales consecutivas con grados variables de libertad e imparcialidad. Partidos políticos de distinta fortaleza y signo ideológico han competido por votos, viéndose con ello obligados también a garantizar nuevos derechos y a ofrecer nuevos beneficios, tanto a sectores medios como, especialmente, a los más pobres.

Dentro de este sistema democrático común coexisten diferencias importantes tanto en el sistema de partidos como en la estructura misma del Estado. En El Salvador ha existido una lucha intensa entre dos partidos políticos programáticos con visiones distintas del modelo de desarrollo y de los propios derechos sociales. Si desde las elecciones de 1994 que siguieron a los acuerdos de paz de 1992 gobernó la derecha, a partir de 2009 lo ha hecho la izquierda. Unos y otros lo han tenido que hacer con una minoría legislativa y, por tanto, se han visto obligados a lograr acuerdos parlamentarios para aprobar reformas. Una competencia político-partidaria relativamente estable y coherente en términos programáticos a lo largo del tiempo ha contribuido también a consolidar un Estado institucionalmente más consistente que en los otros dos países, aunque las capacidades estatales sigan siendo insuficientes y disparejas entre sectores.

Guatemala se encuentra en el otro extremo dado su sistema de partidos inestable y con bajos grados de consistencia ideológica. El país tiene uno de los niveles de transfuguismo parlamentario más alto de América Latina y hasta ahora todos los presidentes (en total seis electos con posterioridad a los acuerdos de paz) ha provenido de partidos políticos distintos. Como se verá más adelante, la coherencia política de los contrincantes es mínima con bloques intrapartidarios que cambian y se readeúan continuamente. Esta inestabilidad genera escasos incentivos y escasas capacidades para fortalecer la institucionalidad pública, y conlleva que la debilidad estatal —incluyendo los problemas fiscales que se discutieron en el capítulo IV— sea espejo de los problemas políticos.

En un nivel intermedio y más contradictorio se encuentra Nicaragua. El adecuado funcionamiento democrático se vio amenazado a partir de 2000 por el acuerdo entre el entonces presidente de la república, Arnoldo Alemán, y el jefe de la oposición sandinista, Daniel Ortega, para repartirse el poder estatal y limitar la presencia de otros partidos. En los últimos años, los sandinistas, partido de izquierda con tintes clientelares (Bay-Meyer, 2013), ha dominado todas las instituciones. Con ello, se está ante un Estado más capaz que el guatemalteco pero, a la vez, con una reducción progresiva de la autonomía entre el aparato burocrático y el partido político en el gobierno, como se observa claramente en el propio andamiaje institucional de los principales programas sociales de combate a la pobreza.

El argumento principal del capítulo es que estas diferencias en el sistema de partidos e instituciones contribuyen (junto con variables del modelo económico discutidas previamente) a explicar las oportunidades disperejas para expandir la política social, incluyendo por qué es en El Salvador donde esta expansión fue mayor y en Guatemala donde fue menor. El segundo argumento que aquí se desarrolla

⁶⁶ Escrito junto con Salvador Martí i Puig.

es que democracia y partidos políticos no explican la dirección de cambios específicos y su carácter más o menos universalista. Al fin y al cabo, es en El Salvador donde se han dado tanto las reformas más universalistas (concretamente los cambios recientes en salud) como las más segmentadoras (expresados en una reforma radical que privatizó las pensiones). Más aún, el partido en el gobierno que privatizó las pensiones no privatizó la salud y el partido que expandió la salud no necesariamente lo hizo en pensiones. Para entender estas aparentes inconsistencias es necesario considerar los intereses sectoriales, los actores tecnocráticos y las ideas internacionales.

Para mostrar cómo han operado la democracia, los partidos políticos y las variables sectoriales se utilizan tres fuentes de información. En primer lugar, se recurre a las encuestas realizadas en el marco de dos proyectos de investigación: *Representación Política y Calidad de la Democracia: un estudio de las élites parlamentarias de América Latina* y *Congruencia política y representación: élite parlamentaria y opinión pública en América Latina*.⁶⁷ La intención es utilizar el cambio en las ideas de los legisladores entre 2002 (año de la primera encuesta) y 2013 (año de la segunda) para medir las diferencias ideológicas y de posiciones de política (con respecto, por ejemplo, a Estado y mercado) entre partidos. En segunda instancia, se utilizan fuentes secundarias (tanto académicas como estadísticas) para mostrar las diferencias en la calidad democrática, en la estructura de partidos y en los movimientos sociales y explorar la influencia de estas variables sobre la política social. Por último, se analizan instantes clave en el proceso de discusión y aprobación de reformas en el caso de El Salvador para entender el papel de los actores sectoriales.

En la sección B se discuten los procesos de transición y consolidación democrática, a través tanto de hallazgos de investigaciones anteriores como de la visión de los líderes partidarios de los tres países. Se muestra que si bien la democracia creó presiones para aumentar el gasto social, estas fueron desiguales y en muchos casos débiles. En la sección C se exploran variaciones en el sistema de partidos, incluyendo la mayor o menor polarización ideológica y la dinámica de competencia electoral entre las formaciones partidarias. En la sección D se describe las diferencias en las visiones de los partidos con relación al papel que deben tener el mercado y el Estado en el bienestar de la población. Estas dos secciones juntas permiten establecer las diferentes ventanas de oportunidad para el desarrollo de la política social en los tres casos. En la sección E se aborda brevemente el crecimiento de los movimientos sociales pero, a la vez, su papel limitado en promover la incorporación social. En la sección F se exploran con detalle los cambios a nivel sectorial, centrándose en las reformas de pensiones y salud de El Salvador como caso de mayor diversidad. El capítulo finaliza con una reflexión sobre las relaciones entre modelo político e incorporación social (tanto universal como segmentada).

B. TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y CONSOLIDACIÓN

A principios de la década de 1990 El Salvador, Guatemala y Nicaragua iniciaron una transición a la democracia representativa. Se trató de un proceso muy distinto a los del resto de América Latina, en la medida en que en ninguno de los tres países considerados había existido previamente una democracia liberal que funcionara de forma estable y permanente. Además, como se discutió en el capítulo III, en los tres países hubo desde finales de los años setenta, enfrentamientos armados entre opciones políticas opuestas.

⁶⁷ El primer proyecto citado fue financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el segundo por el Ministerio de Economía y Competitividad, ambos ministerios del gobierno español. Los dos proyectos fueron dirigidos por el profesor Manuel Alcántara Sáez de la Universidad de Salamanca.

Paralelamente a su carácter novedoso en términos históricos, hay otras diferencias con América del Sur que tienen importancia a la hora de evaluar la capacidad relativa de los países para diseñar, adoptar e implementar políticas sociales más redistributivas. Las transiciones sudamericanas se caracterizaron por la elaboración de pactos más o menos rápidos entre los líderes autoritarios en el poder y la oposición salida de la clandestinidad o el exilio en un entorno de paz (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986). En este contexto, las movilizaciones populares fueron importantes para impulsar la democratización, al permitir a la oposición demostrar su fuerza y presionar por reformas liberalizadoras (Higley y Gunther, 1992).

En contraste, en los casos que aquí se abordan, los procesos de transición democrática se realizaron en un contexto bélico extremadamente violento donde la lógica amigo-enemigo perduró más allá de los períodos democráticos constituyentes y de las primeras elecciones competitivas (Martí i Puig y Sánchez-Ancochea, 2014). Precisamente por provenir de conflictos armados, los protagonistas de la transición fueron las organizaciones guerrilleras, las élites económicas y los ejércitos así como un nutrido grupo de actores de la comunidad internacional, incluyendo los Estados Unidos, la extinta Unión Soviética y algunos países europeos. Los actores externos jugaron un papel particularmente preminente en Guatemala, donde los Acuerdos de Paz fueron en gran parte resultado de la presión internacional.

Durante las negociaciones que precedieron a las primeras elecciones que tuvieron lugar en el marco de la pacificación en cada uno de los tres países, las organizaciones partidarias estuvieron en un segundo plano. Los partidos políticos más importantes fueron fruto de la mutación de las organizaciones presentes en el escenario bélico, incluyendo el Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN), el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), así como diversos grupos conectados a la contrainsurgencia paramilitar, tal como la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) o el Frente Republicano Guatemalteco (FRG). Por ello, allí donde la guerrilla tuvo mayores niveles de cohesión y éxito relativo (El Salvador y Nicaragua, aunque con diferencias mediadas por el acceso al control del Estado en el caso de Nicaragua), se crearon también partidos políticos de izquierda más sólidos para operar en el nuevo escenario de competencia electoral.

Aun así, para los participantes en las guerras civiles, los nuevos sistemas democráticos no fueron el resultado inicialmente buscado. Desde la izquierda, en términos generales y por encima de las múltiples diferencias internas, lo deseable hubiera sido una transformación radical tanto social como económica. Mientras tanto, la derecha aspiraba a un sistema político de participación restringida o —incluso para algunos sectores— de corte autoritario. Ante ello, los regímenes que nacieron a partir de las elecciones de 1990 en Nicaragua y de los acuerdos de paz de 1992 en El Salvador y 1996 en Guatemala, no dejaron de ser para los principales actores políticos involucrados una especie de “mal menor” (Martí i Puig, 2014). En particular, cabe dudar del compromiso con la democracia de las élites económicas centroamericanas más tradicionales (véase también el capítulo V).

Esta falta de entusiasmo contribuyó a que se consolidaran democracias débiles tanto en términos de su apoyo social como de la calidad de las instituciones en que se asentaron (Lehoucq, 2012). Su papel en el cambio sociopolítico ha sido de todas maneras significativo: las contiendas electorales obligaron por primera vez a las élites económicas y a los poderes políticos tradicionales a conceder espacios a sectores de la población que hasta entonces no habían tenido voz. Eso hizo que se pudieran expresar nuevas demandas sociales y que los partidos políticos se vieran obligados a proponer un aumento en el gasto social y nuevos programas sociales dentro de sus plataformas electorales.

Evidencia procedente de distintas fuentes muestra la existencia de demandas redistributivas por parte del electorado y del compromiso social creciente por parte de los partidos políticos. La población de

los tres países ve la desigualdad como un problema: el 72% de los salvadoreños, el 71% de los guatemaltecos y el 51% de los nicaragüenses creía en 2015 que la distribución de la renta era injusta o muy injusta (Latinobarómetro, 2015). Además, según otra encuesta realizada en 2008, más del 70% de los encuestados consideraba que “los gobiernos deberían adoptar políticas activas para reducir la desigualdad” (Lehoucq, 2012, pág. 134). Más aún, los electores de los tres países creían en 2008 que era el Estado, y no el mercado, el que debía encargarse de los servicios sociales: por ejemplo, el 91% de los salvadoreños, el 90% de los nicaragüenses y el 84% de los guatemaltecos consideraba que la salud debía ser pública, mientras que el 85% de los ciudadanos de los tres países consideraba que las pensiones debían ser proporcionadas por el Estado (Latinobarómetro, 2008).

Estas preferencias de los electores por una redistribución estatal parecen haberse reflejado, al menos en parte, en las campañas electorales y en las acciones de gobierno. Así, partidos de diverso signo han prometido no sólo reformar los programas sociales existentes sino también crear nuevos programas sociales, generalmente para los más pobres. Por ejemplo, en El Salvador, ARENA, a pesar de sus esfuerzos privatizadores en varias áreas, trató de prestar más atención a la población de menos ingresos mediante la creación de Red Solidaria y de FOSALUD descritos en el capítulo IV. En Guatemala, durante las elecciones de 2011 los tres candidatos principales (Otto Pérez Molina, Manuel Baldizón y Rigoberta Menchú) mencionaron el problema de la desigualdad en sus programas de campaña y prometieron, cuando menos, “focalizar el gasto público en grupos en desventaja social para disminuir la desigualdad y lograr igualdad de oportunidades” (Jaschick, 2013, pág. 223). En Nicaragua, un gobierno del Partido Liberal Constitucionalista creó la Red de Protección Social que en su primera fase alcanzó a 8 de cada 10 personas ubicadas entre el 40% más pobre de la población y que recibió reconocimiento mundial como programa de transferencia monetaria condicionada a imitar (Moore, 2009).

Más aún, la preocupación de los políticos por lo social es cada vez mayor. Esto es claro cuando se comparan las encuestas a legisladores y legisladoras de 2002 y 2013 mencionadas en la introducción a este capítulo. Así, en 2013, temas como la salud/seguridad social, la educación y el desempleo eran considerados de enorme importancia para la consolidación democrática por casi todos los partidos políticos de los tres países como se refleja en el cuadro 13 (recibiendo en general más de un 7 en una escala de relevancia de 1 a 10).

Aunque en la encuesta de 2002 no se hizo la misma pregunta, sí se preguntó a los diputados por los temas más importantes para la consolidación democrática. Como muestra el cuadro 14, resulta llamativa la ausencia de la política social como factor relevante para dicha consolidación. En contrapunto, en los tres países todos los partidos coincidían en la importancia del control civil de las fuerzas armadas y en alcanzar consensos sobre la Constitución y las instituciones.⁶⁸

Así, pues, en las últimas dos décadas, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua han tenido lugar elecciones y estas han sido relativamente libres y competitivas. Aunque con profundas variaciones entre países, algunas instituciones clave, como son los tribunales electorales, se han fortalecido (Lehoucq, 2014). Esto ha forzado a los partidos políticos de todas las tendencias políticas a ofrecer nuevos programas sociales —aunque no sean universales sino principalmente orientados a los más pobres—, lo cual con casi toda seguridad ha contribuido al aumento del gasto social descrito en el capítulo IV.

⁶⁸ En 2002 había, además, diferencias interesantes entre partidos sobre el valor de la competencia electoral. Por ejemplo, en El Salvador, los diputados de ARENA daban prioridad a los procesos electorales (46%), mientras que en el FMLN se valoraba de igual forma la importancia de los valores de la ciudadanía, los acuerdos económicos entre gobierno, sindicatos y empresarios y la limpieza de los procesos electorales (todos alrededor de un 17%).

CUADRO 13
GRADO DE IMPORTANCIA DE PROBLEMAS PARA
LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA, 2013
(Promedios)

Asuntos	Nicaragua		El Salvador		Guatemala		
	FSLN	PLI	ARENA	FMLN	PP	LIDER	UCN
Inflación	4,97 (34)	6,62 (14)	6,75 (24)	6,41 (22)	7,10 (31)	8,15 (12)	6,67 (9)
Desempleo y subempleo	6,56 (34)	8,94 (14)	9,04 (24)	7,70 (23)	8,00 (31)	8,85 (12)	7,50 (9)
Deuda externa	5,87 (34)	6,81 (14)	9,25 (24)	8,26 (23)	7,43 (31)	7,69 (12)	6,17 (9)
Estancamiento actividad productiva	4,28 (34)	6,69 (14)	8,46 (24)	6,91 (23)	7,47 (31)	7,85 (12)	7,50 (9)
Salud/Seguridad social	5,06 (34)	8,00 (14)	7,96 (24)	6,48 (23)	7,73 (31)	8,46 (12)	7,00 (9)
Inseguridad ciudadana y delincuencia	4,50 (34)	6,69 (14)	9,37 (24)	7,57 (23)	8,46 (31)	8,42 (11)	7,50 (9)
Educación	5,25 (34)	7,69 (14)	8,50 (24)	6,83 (23)	8,21 (29)	8,25 (11)	7,17 (9)
Derechos de los grupos étnicos y culturales	4,81 (34)	5,94 (14)	4,12 (24)	4,70 (23)	7,13 (31)	8,00 (12)	6,50 (9)
Relaciones con las FFAA	3,03 (34)	5,44 (14)	4,54 (24)	5,04 (23)	4,47 (31)	5,46 (12)	5,17 (9)
Medio ambiente	6,41 (34)	7,69 (14)	7,25 (24)	7,30 (23)	7,47 (31)	8,00 (12)	7,33 (9)
Conflictos entre los poderes del Estado	3,16 (34)	7,13 (14)	9,21 (24)	6,22 (23)	5,57 (31)	7,46 (12)	6,17 (9)
Corrupción	4,25 (34)	8,81 (14)	8,63 (24)	6,43 (23)	7,97 (31)	8,77 (12)	6,83 (9)
Narcotráfico	5,94 (34)	7,25 (14)	7,75 (24)	6,87 (23)	8,23 (31)	8,69 (12)	6,83 (9)
Violencia política	2,69 (34)	7,25 (14)	5,21 (24)	4,39 (23)	5,33 (31)	6,15 (12)	5,33 (9)
Las desigualdades entre hombres y mujeres	5,12 (34)	6,00 (14)	5,71 (24)	6,86 (22)	6,87 (31)	7,85 (12)	5,17 (9)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las encuestas de 2013.

Nota: Las medias están obtenidas a partir de una escala donde “1” es de “ninguna importancia” y “10” de “mucho importancia”.

No obstante, los sistemas democráticos centroamericanos tienen deficiencias significativas y su influencia sobre la incorporación social es insuficiente y desigual. En primer lugar, según algunos estudios, sólo El Salvador tiene un funcionamiento democrático estable, cada vez más similar a la países con democracia de más larga data, por lo que los expertos lo consideran como consolidado (Lehoucq, 2012 y 2014).⁶⁹ En este país, en las dos últimas décadas ha habido alternancia entre los dos principales partidos con un alto grado de participación electoral. Aunque se han producido algunos conflictos entre

⁶⁹ El trabajo de Fabrice Lehoucq, que se referencia en este documento, extiende los resultados presentados inicialmente en Bowman, Lehoucq y Mahoney (2005). Estos autores definen la democracia como un sistema que reduce el poder de las élites y maximiza el poder de las no élites. Para ello consideran cinco dimensiones: libertad política, elecciones competitivas, participación incluyente con sufragio universal, supremacía del poder civil sobre el militar y soberanía nacional plena. Después de evaluar cada una de las dimensiones a través de fuentes primarias y secundarias, y utilizando sólo tres puntuaciones (0, 0,5 y 1) elaboran una clasificación con tres alternativas: a) los países son plenamente democráticos si tienen un 1 en las cinco dimensiones; b) los países son semidemocráticos si tienen un 0,5 en al menos una de ellas y no tienen ningún cero, y c) los países son autoritarios si tienen un cero en una o más dimensiones.

los distintos poderes del Estado, éstos han sido hasta ahora resueltos de forma satisfactoria y más o menos transparente.

En cambio, Guatemala está más lejos de consolidar su democracia y se sitúa más cerca de una semidemocracia (Lehoucq, 2012). Se trata de un país con problemas serios para ejercer los derechos políticos de participación, sobre todo en las regiones más violentas y donde la población indígena se ve afectada por niveles altos de discriminación y de exclusión política. El sistema de partidos es, además, muy poco estable, con uno de los niveles de transfuguismo más altos en América Latina (Bull, Castellaci y Kasahara, 2014).⁷⁰ Algunos estudiosos (Sánchez, 2008; Jones 2011; Morgan 2011) incluso señalan que el sistema de partidos de Guatemala está tan desinstitucionalizado que se puede calificar como colapsado.

CUADRO 14
PRINCIPAL CUESTIÓN PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA
POR PARTIDO POLÍTICO
(En porcentajes)

Asuntos	Nicaragua		El Salvador		Guatemala		
	PLC	FSLN	ARENA	FMLN	PAN	FRG	URNG
Control civil de las Fuerzas Armadas	10%	4,2%	20,8%	13%	7,7%	20,5%	25%
Consenso sobre la Constitución y las instituciones básicas	30%	37,5%	16,7%	17,4%	0%	11,4%	0%
Descentralización Democratización regional	3,3%	16,7%	4,2%	13%	7,7%	38,6%	25%
Moderación de los partidos extremos de izq. y derecha	6,7%	4,2%	4,2%	2,1%	0%	2,3%	0%
Procesos electorales libres y limpios	16,7%	12,5%	45,8%	17,4%	46,2%	9,1%	0%
Una Corte Constitucional independiente	30%	12,5%	0%	4,3%	38,5%	2,3%	0%
Acuerdos económicos entre gobierno, sindicatos y empresarios	0%	12,5%	0%	17,4%	0%	4,5%	25%
Los valores democráticos de la ciudadanía	3,3%	0%	8,3%	17,4%	0%	11,4%	25%
N.S/N.C	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Totales	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	31	24	24	23	13	44	4

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la encuesta de 2002.

En un nivel intermedio y más contradictorio se sitúa Nicaragua que, a juicio de Lehoucq (2014), fue una democracia entre 1990 y 2008, pero que desde entonces ha revertido al carácter de una semidemocracia (o régimen híbrido según Martí i Puig, 2013) por varios motivos. En 2000 el Presidente conservador Arnoldo Alemán y el jefe de la oposición sandinista, Daniel Ortega, firmaron un pacto de

⁷⁰ La debilidad democrática en Guatemala se refleja también en las opiniones de los legisladores recogidas en las encuestas de élites políticas mencionadas más arriba. Una mayoría de diputados y diputadas consideraba que la democracia era poco estable en 2002 y una minoría significativa en 2013.

governabilidad por el que se repartían los espacios de poder y limitaban la capacidad de acción de los partidos más pequeños. Además, desde su triunfo electoral en 2006, el sandinismo organizado bajo el FMLN —separado del sandinismo disidente expresado en otras formaciones partidarias— ha ido haciéndose con todos los resortes del poder y reduciendo de forma sostenida la independencia judicial (Close, 2014). Por último, las elecciones municipales de 2008 no recibieron acreditación internacional en parte porque el gobierno se negó a recibir observadores internacionales de Transparencia Internacional y la OEA (Lechoucq, 2014). Desde entonces el FSLN ha ido cooptando las instituciones del Estado y erosionado los mecanismos de responsabilidad (“accountability”) horizontal (Martí i Puig, 2010).

El problema no es sólo que las democracias tengan debilidades significativas sino, además, que a la población le preocupan temas como la violencia y el mercado laboral, antes que el gasto social y la redistribución social en forma de transferencias y servicios. Así, en 2013 los problemas del desempleo, los bajos salarios y la seguridad eran considerados como los más importantes por la mayor parte de ciudadanos (Latinobarómetro, 2013). Por ende, todos ellos, y en particular el tema de la inseguridad, recibían más atención por parte de los partidos políticos (sobre todo de los conservadores) que los programas sociales (Jaschick, 2013).⁷¹

Una tercera deficiencia de los nuevos sistemas políticos que repercute negativamente en el impacto sobre la incorporación social en los tres países tiene que ver con la debilidad del Estado mismo. Sin Estados sólidos es muy difícil garantizar los derechos civiles, políticos y sociales (Centeno, 2009) o consolidar democracias vibrantes. Con aparatos burocráticos débiles los partidos políticos difícilmente pueden honrar sus propuestas, muchas de ellas relacionadas con el bienestar de la población. La debilidad del Estado en estos tres países —es decir, su falta de poder “infraestructural” (Vargas Cullel, 2014)— carece de la suficiente capacidad para extraer recursos vía impuestos (como se discutió en el capítulo anterior), para regular actividades y también para hacer frente a la corrupción. El cuadro 15 considera algunas de estas dimensiones, comparando a los tres países estudiados con los líderes latinoamericano (Chile) y centroamericano (Costa Rica). Es evidente que Guatemala, Nicaragua y, en menor medida, El Salvador, mantienen unos niveles muy bajos, en comparación con el resto de la región, sobre todo en cuanto a la capacidad de mantener la seguridad física y patrimonial de las personas.

CUADRO 15
INDICADORES DE LA CALIDAD ESTATAL Y EL ESTADO DE DERECHO

País	Seguridad individual	Indep. del sistema de justicia	Capacidad institucional y administrativa	Lucha contra la corrupción	Fuerzas de seguridad bajo control civil	Puntuación promedio
Chile	3,83	4,29	3,70	3,57	3,87	3,85
Costa Rica	4,53	4,00	2,88	2,49	5,00	3,78
El Salvador	2,30	2,10	2,25	1,91	1,88	2,09
Nicaragua	2,32	2,54	1,73	1,32	1,94	1,97
Guatemala	1,81	2,20	1,97	1,41	2,00	1,88

Fuente: Morlino (2012).

Notas: a) Todas las dimensiones están escaladas de 0 (peor comportamiento del Estado) a 5 (mejor comportamiento del Estado), y b) las puntuaciones son del período comprendido entre 1990–2010.

⁷¹ En El Salvador, el 20,8% de los encuestados consideraba la delincuencia como el problema más grave, el 20,5% los bajos salarios y el 16,8% el desempleo. En Guatemala, la delincuencia era el problema principal para un 30,3% y desempleo para un 19,3%, mientras que los bajos salarios no tenían el mismo peso (3,3%). Por último, en Nicaragua, los problemas principales eran el desempleo (28,6%) y los bajos salarios (19,7%), pero no la delincuencia (2,5%) (Latinobarómetro, 2013).

En resumen, esta sección ha mostrado que la transición a la democracia generó presiones electorales para el aumento del gasto social y, así, contribuyó a los (desiguales) avances en incorporación social que se mostraron en el capítulo IV. A la vez, sin embargo, existen todavía debilidades significativas tanto en el funcionamiento de la democracia como en la capacidad estatal, que limitan sus impactos positivos en la incorporación social. Esto es especialmente evidente en el caso guatemalteco y, aunque algo menos, en el nicaragüense.

C. DIFERENCIAS EN LOS SISTEMAS DE PARTIDOS Y LAS POSICIONES IDEOLÓGICAS

Para que los países logren una incorporación de tipo universal, según se señaló en el capítulo I, los sistemas de partidos programáticos con presencia de opciones de izquierda y con un alto nivel de competencia electoral tienen un papel particularmente significativo. Este tipo de partidos progresistas no son sólo importantes cuando están en el gobierno sino también cuando, como fuerzas de oposición, presionan a los partidos de derecha a poner más atención a un gasto social con rasgos progresivos en materia de redistribución del ingreso y las oportunidades (Huber y Stephens, 2012; Pribble, 2013).

Es esta una de las áreas con respecto a las cuales las diferencias entre los tres países que se está estudiando son más significativas. En particular, El Salvador es el país más cercano al tipo de sistema de partidos que más contribuye al universalismo, ya que tiene polarización política entre partidos con comportamiento bastante programático (Achard y González y otros, 2005; Coppedge, 1998).

La estructura ideológica del sistema de partidos puede ser rastreada en función de la opinión de los propios legisladores que se refleja en el cuadro 16 (con medias que están obtenidas a partir de una escala donde 1 es izquierda y 10 derecha). En función de estos datos, se puede señalar la existencia de dos sistemas políticos (El Salvadoreño y el nicaragüense) fuertemente polarizados, y un tercero (el guatemalteco) con la mayoría de formaciones de centro derecha y derecha.

CUADRO 16
UBICACIÓN IDEOLÓGICA DEL PARTIDO

Partido Político	2002	2013	N Primera Ola	N Segunda Ola	Desv. Típ. Primera Ola	Desv. Típ. Segunda Ola
<i>Nicaragua</i>						
Liberales	7,11	5,76	31	33	2,06	1,76
FSLN	1,69	2,55	25	14	1,01	1,91
<i>El Salvador</i>						
ARENA	8,05	8,43	24	21	1,09	1,29
FMLN	2,28	1,87	22	23	1,4	0,92
<i>Guatemala</i>						
PAN	6,92		13		0,95	
FRG	6,51		44		1,70	
URNG	1,25		4		0,50	
PP		7,66		32		1,54
LÍDER		5,31		12		1,04
UCN		5,33		9		0,5

Fuente: Elaboración propia.

En Nicaragua, los diputados del FSLN ubicaban a su partido en un 1,69 en 2002 y en 2,55 en 2013 mientras que los diputados liberales ubicaban a su partido en un 7,11 en 2002 y 5,76 en 2013. En El Salvador los diputados del FMLN ubicaban a su partido en un 2,28 y 1,87, mientras que los diputados de ARENA en un 8,05 y 8,43, en 2002 y 2013, respectivamente. En Guatemala, en cambio, se encuentra una convergencia en 2013, cuando todos los partidos se situaban en el centroderecha (de 4 a 6).

No es sólo que en Guatemala haya menos polarización sino que, además, existe un número mucho mayor de partidos inestables a lo largo del tiempo. Así, mientras que en el período 1991-2009 el número efectivo de partidos en El Salvador fue de entre tres y cuatro y en Nicaragua de entre dos y tres, en Guatemala ha estado entre los cuatro y los ocho.⁷² La existencia de un número elevado de partidos podría indicar que el sistema responde a intereses coyunturales y espurios manejados por líderes que pelean por un voto débilmente articulado (González 2014, Jones 2011).⁷³ De hecho, el guatemalteco es un sistema casi de mercado en el cual distintos operadores políticos van cambiando su alianzas y preferencias en función de intereses financieros (Bull, Castellacci y Kasahara, 2014) generando una dinámica que induce al colapso del sistema (Morgan, 2011). Que el 42% de los diputados haya cambiado de formación partidaria entre 1990 y 2008 dificulta enormemente tener debates de tipo programático, apoyados en la ideología enunciada por los respectivos partidos.

Aunque los datos recogidos hasta ahora en esta sección revelan ciertas similitudes entre El Salvador y Nicaragua, es necesario enfatizar que las diferencias entre estos dos países son probablemente más significativas. Esto queda reflejado, en primer lugar, cuando se considera el nivel de competencia electoral en las elecciones presidenciales. Como se muestra en el cuadro 17, la diferencia del voto entre el primer y segundo candidato en las elecciones para Presidente de la República de 2011 en Nicaragua fue de 31,5%, mientras que en las elecciones de El Salvador de 2014, fue, en segunda vuelta, de 0,22%. La literatura sobre el papel de la competencia electoral en la expansión de la política social (Coppedge 1998, Kitschelt y otros., 2010, Luna, 2014) sugiere que una victoria tan holgada en Nicaragua y una sumamente ajustada en El Salvador generan oportunidades muy distintas para transformaciones expansivas de las políticas sociales (Azpuru, 2010).

CUADRO 17
DINÁMICA DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN EL SALVADOR,
GUATEMALA Y NICARAGUA

País y año de las elecciones	Nº de candidatos en la elección presidencial	Concentración del voto en los dos candidatos más votados en primera vuelta	Diferencia de voto entre el primer y segundo candidato en la ronda final
El Salvador 2014	5	87,8%	0,22%
Guatemala 2011	10	56,2%	12,8%
Nicaragua 2011	5	93,8%	31,5%

Fuente: Elaboración propia.

⁷² El cálculo del número efectivo de partidos sigue la metodología de Laakso y Taagepera (1979) y utiliza los datos de Alcántara Sáez y Tagina (2013).

⁷³ A la vez es importante reconocer que, aunque no existe un voto de izquierdas fuerte en Guatemala ni opciones programáticas de izquierda, sí que existe un voto consistentemente anti-oligárquico, en algunas regiones del país en particular. Para Sáenz de Tejada (2015) ese voto no es de izquierda propiamente dicho por la identificación histórica de esta con el marxismo, pero sí busca alternativas al dominio de las élites.

El Salvador tiene, en definitiva, un sistema bipartidista imperfecto y polarizado en el que dos partidos institucionalizados y consistentes ideológicamente compiten por la Presidencia de la República pero que, cuando llegan al poder, necesitan hacer alianzas con otras formaciones para poder aprobar leyes y llevar a cabo sus programas de gobierno (Artiga-González, 2013). En cambio, en Nicaragua la firma del pacto entre Ortega y Alemán, los líderes de las dos formaciones principales, de izquierda y de derecha, debilitó de forma notable la competencia electoral mediante dos elementos principales. Primero, consagró un control bipartidista de las tres instituciones clave del Estado: la Oficina del Contralor General de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Supremo Electoral. Lo hizo mediante cuotas de representación según el peso político de cada uno de los dos partidos. Segundo, restringió el espacio de representación política a cualquier otra formación por medio de una modificación de la Ley Electoral y su administración. De ello se derivaron notables cambios en la Constitución de la República y la Ley Electoral. A nivel electoral destacó el cambio de criterio con respecto a las condiciones necesarias para llegar a la Presidencia de la República, al reducir de 45% a 40% los votos necesarios para ganar sin la necesidad de segunda vuelta, y al 35% en caso de que la diferencia entre la primera candidatura y la segunda fuera superior al 5%. Este cambio fue el que finalmente abrió el camino de Daniel Ortega a la Presidencia de la República en las elecciones de 2006 y su reelección en 2011 (Martí i Puig, 2008) así como el progresivo control del FSLN de casi todos los resortes del poder institucional.

En esta lógica la política nicaragüense se caracterizó no sólo por creciente distanciamiento entre las preferencias electorales y la oferta programática de los partidos sino por un manejo del poder que generó una creciente desconfianza de la ciudadanía en la neutralidad de las instituciones del Estado. Con la llegada al poder del FSLN, y más aun a partir de las reformas introducidas en 2007, esta desconfianza se profundizó, de la mano de la incapacidad de la oposición liberal para crear una alternativa unitaria a Daniel Ortega y la existencia de un sistema que tiene cada vez más componentes de carácter clientelar y no programático (Martí i Puig, 2013). El caso de Nicaragua muestra así la presencia de la izquierda como elemento positivo para avanzar hacia grados mayores de incorporación social pero, a la vez, una falta de institucionalidad y un acento en las relaciones directas entre partido y electorado como elementos favorecedores de una incorporación social segmentada antes que universalista.

D. EL CARÁCTER PROGRAMÁTICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: VISIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE INCORPORACIÓN SOCIAL Y EL ROL DEL ESTADO Y DEL MERCADO

En esta sección se profundiza en las diferencias ideológicas y programáticas en los sistemas políticos de los tres países. El objetivo es entender hasta qué punto los partidos tienen ideas coherentes y en qué grado los electores pueden elegir entre un menú variado que incluya, además, políticas sociales activas que favorezcan la incorporación universal. Para evaluar todos estos aspectos se recurre una vez más a las opiniones de los diputados. Se trata esta de una fuente de información a estos efectos más útil que los programas electorales, que están orientados estos principalmente a ganar adhesiones electorales.

Los datos presentados en esta sección evalúan las opiniones de los distintos partidos acerca de la dicotomía Estado-mercado y de las políticas sociales que consideran más efectivas. En el caso de Nicaragua ambos partidos muestran diferencias significativas con respecto a la intervención del Estado en la economía, aunque se trata de diferencias menores a las que cabría esperar en un sistema político tan polarizado. Aunque el FSLN apuesta por una mayor presencia estatal que los liberales, la posición sandinista es bastante moderada (véase el cuadro 18). Otro elemento a destacar es que las posiciones tanto de los sandinistas como de los liberales son muy estables.

CUADRO 18
ESTADO COMPARADO CON MERCADO

País y Partido Político	Media Primera Ola	Media Segunda Ola	N Primera Ola	N Segunda Ola	Desv. Típ. Primera Ola	Desv. Típ. Segunda Ola
<i>Nicaragua</i>						
PLC	7,92	7,56	31	33	1,05	2,35
FSLN	5,72	5,42	25	14	0,88	2,49
<i>El Salvador</i>						
ARENA	8,40	8,39	24	23	0,76	2,08
FMLN	5,36	2,70	22	23	0,75	1,72
<i>Guatemala</i>						
PAN	7,84		13		1,12	
FRG	7,64		44		1,30	
URNG	5,5		4		1,26	
PP		6,26		32		2,96
LÍDER		6,15		12		2,65
UCN		7,17		9		2,89

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Las medias están obtenidas a partir de una escala donde “1” es “sólo Estado” y “10” “sólo mercado”.

Las diferencias entre partidos en El Salvador son mucho más significativas. La posición del FMLN no sólo contrasta con la de ARENA sino que es notablemente más estatista que la del nicaragüense FSLN, lo que se observa particularmente en temas tales como la educación pública, la fiscalidad o la voluntad de incrementar la implantación territorial del Estado. Por último, en Guatemala la percepción de todos los partidos es moderada y tendiente a confiar más en el mercado que en el Estado, siempre con valores entre 6 y 7 (con la excepción de la URNG en 2002).

Otro tema crucial es el de la opinión que tienen los diputados con respecto al tipo de carga impositiva que consideran preferible (véanse los cuadros 19 y 20). En el cuadro 19 se observa que en 2002 las formaciones de izquierda de los tres países creían necesario gravar el capital y el trabajo en mayor medida que el consumo. Así, el 88% de los diputados del FSLN en Nicaragua querían establecer impuestos sobre el capital y el trabajo, y sólo un 12% sobre el consumo. De igual forma, aunque en menor medida, en El Salvador el FMLN apostaba (57%) por impuestos que no fueran dirigidos a gravar el consumo, mientras que en Guatemala la URNG apostaba unánimemente (100%) por un tipo de política fiscal que grave el capital y el trabajo, y no el consumo. Esta alta concordancia entre las tres formaciones de izquierda no se mantenía, sin embargo, de igual forma entre las de derecha. Los diputados de ARENA en El Salvador preferían gravar el consumo en un 46% frente a un 38% que gravaría el capital y el trabajo; en el Partido Liberal Constitucionalista en Nicaragua un 55% gravaría el capital y el trabajo, un 23% el consumo y otro 23% no contestaba. También el Frente Republicado Guatemalteco se inclinaba

levemente por gravar el capital y el trabajo (49%), algo que no ocurría con el PAN más cercano a una política impositiva centrada en el consumo (54%). En contraste con 2002, cuando en 2013 se pregunta sobre el tipo de carga impositiva, destaca que todos los partidos, independientemente de su adscripción ideológica, asumen que la mejor política fiscal es el control de la evasión fiscal. Mientras tanto, las diferencias con relación a la deseabilidad de aumentar o de disminuir los impuestos directos es mínima (véase el cuadro 19).

CUADRO 19
TIPO DE CARGA IMPOSITIVA POR PARTIDO POLÍTICO

Impuestos	Nicaragua		El Salvador		Guatemala		
	PLC	FSLN	ARENA	FMLN	PAN	FRG	URNG
Sobre el capital y el trabajo	17	22	9	12	3	21	4
	54,8%	88%	37,5%	57,1%	23,1%	48,8%	100%
Impuestos al consumo	7	3	11	5	7	20	0
	22,6%	12%	45,8%	23,8%	53,8%	46,5%	0%
N.S/N.C	7	0	4	4	3	2	0
	22,6%	0%	16,7%	19%	23,1%	4,7%	0%
Totales	31	25	24	21	13	43	4
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia, con base en las encuestas de 2002 y 2013.

CUADRO 20
TIPO DE CARGA IMPOSITIVA POR PARTIDO POLÍTICO
(En porcentajes)

Tipo de carga	Nicaragua		El Salvador		Guatemala		
	FSLN	PLI	ARENA	FMLN	PP	LÍDER	UCN
Aumentar los impuestos directos	5	3	3	3	2	1	2
	17,2%	18,8%	17,6%	15,8%	10,5%	8,3%	22,2%
Disminuir los impuestos	2	3	2	0	0	2	0
	6,9%	18,8%	11,8%	0%	0%	16,7%	0%
Controlar la evasión/elusión	20	9	12	16	16	6	5
	69,6%	56,3%	70,6%	84,2%	84,2%	50%	55,6%
Otras medidas	1	1	0	0	1	3	2
	3,4%	6,3%	0%	0%	5,3%	24,9%	22,2%
Ninguna de las anteriores	1	0	0	0	0	0	0
	3,4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Totales	29	14	17	19	19	43	9
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de 2002 y 2013.

Finalmente, se caracterizan las percepciones sobre cuál debería ser el cometido del Estado y del mercado con respecto a temas vinculados a la incorporación social. En concreto, se pregunta sobre quién es el responsable de generar bienestar, de reducir la desigualdad de los ingresos, y de proveer pensiones,

salud y educación (véase el cuadro 21). Si bien las diferencias entre las fuerzas de izquierda y las de derecha no son tan significativas como debiera esperarse basándose en su adscripción ideológica, los datos sí revelan una posición más promercado de las formaciones ARENA y PLI en El Salvador y Nicaragua, así como de los tres partidos guatemaltecos. Mientras tanto, el FSLN y, con mayor intensidad, el FMLN, son más proEstado. Tanto en los temas de provisión de servicios como en el de lucha contra las desigualdades los partidos nicaragüenses y salvadoreños tienen según su ubicación en el espectro ideológico, posiciones muy aproximadas entre sí. Las respuestas más inconsistentes con relación a dicha ubicación izquierda-derecha son las preferencias de los diputados de Guatemala.

Lo descrito hasta aquí fundamenta las siguientes afirmaciones. La primera es que ARENA y los liberales nicaragüenses asumen posiciones con respecto a la relación entre Estado y mercado que son acordes con las propias de una derecha neoliberal. En cambio, las formaciones de Guatemala (con la excepción de la URNG) mantienen posiciones más convergentes entre sí, quizás fruto de su poca solidez en tanto aparatos político-partidarios, ya que son plataformas políticas vinculadas a personalidades carismáticas más que a planteamientos ideológicos. La segunda es que en El Salvador y Nicaragua, los dos partidos de izquierda comparten posiciones más favorables a implantar una política fiscal más orientada a gravar los ingresos que el consumo y a luchar contra la evasión fiscal, así como a impulsar políticas estatales de provisión de servicios y de superación de las desigualdades.

CUADRO 21
PAPEL DEL ESTADO EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

Preguntas	El Salvador		Guatemala			Nicaragua	
	FMLN (n23)	ARENA (n24)	PP (n30)	LIDER (n12)	UCN (n9)	FSLN (n33)	PLI (n14)
<i>El Estado, más que los individuos, debería ser el principal responsable de asegurar el bienestar de la gente</i>	6,39	5,25	5,93	6,08	5,40	5,84	5,56
<i>El Estado debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres</i>	6,52	5,79	5,30	6,23	4,67	6,39	5,88
<i>El Estado, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer las pensiones de jubilación</i>	6,14	5,12	4,83	5,69	4,50	5,61	6,00
<i>El Estado, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer los servicios de salud</i>	6,43	5,67	6,03	6,54	5,33	6,23	6,38
<i>El Estado, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer educación universitaria</i>	6,26	5,42	5,27	6,38	4,50	5,94	5,69

Fuente: Elaboración propia con base en a las encuestas de 2002 y 2013.

Nota: Las medias están obtenidas a partir de una escala donde 1 es totalmente en desacuerdo y 7 totalmente de acuerdo.

E. EL ESPACIO PARA LA SOCIEDAD CIVIL: REDES DE MOVILIZACIÓN DISPERSAS

Una vez considerado el papel de la democracia, y de los partidos políticos es necesario discutir brevemente los cambios en la sociedad civil y su contribución a la incorporación social. Esta sección muestra que los movimientos sociales se han hecho cada vez más autónomos del poder político-partidario en los tres países pero que, a la vez, su papel en las demandas por dicha incorporación ha sido relativamente limitado.

A un nivel general, en los tres países la democratización abrió la movilización en las calles como una vía ciudadana para protestar contra políticas indeseadas y demandar derechos políticos y sociales. Esas movilizaciones han tenido como objetivo causas muy diversas, entre las cuales destacan las luchas contra la discriminación de la mujer y la orientación sexual, la violación de los derechos humanos, las demandas de transparencia, el reclamo de los derechos de los pueblos indígenas, la defensa del territorio contra las actividades extractivas, y las luchas contra la precariedad laboral y las privatizaciones (Spalding 2014b).

Aunque en todos los casos ha habido movilizaciones relacionadas con todas las temáticas, en cada uno han primado objetivos distintos. En Nicaragua, después de un período de lucha contra las privatizaciones (1990-1996), las movilizaciones más relevantes han sido a favor de la equidad de género y los derechos de las mujeres, así como por la demanda de transparencia (Martí i Puig, 2015). Por su parte, en Guatemala las luchas más visibles han sido por el respeto a los derechos de los pueblos indígenas y la defensa del territorio contra las actividades extractivas, dos temas a menudo íntimamente conectados. Finalmente, en El Salvador la acción colectiva más significativa ha sido para denunciar la precariedad laboral y, sobre todo, para confrontar las privatizaciones (Almeida, 2014). A continuación se caracteriza sintéticamente las dinámicas de cada uno de los países. El objetivo no sólo es mostrar sus diferencias sino también el hecho de que en el campo de las políticas sociales, las protestas han sido limitadas y con un carácter defensivo (principalmente orientada a la oposición a las privatizaciones) antes que propositivo.

En Nicaragua, desde la década de 1990, la dinámica de los movimientos sociales ha tenido tres etapas. Inicialmente, los movimientos sociales tuvieron un importante protagonismo al recuperar parte de su autonomía con respecto al FSLN. El movimiento de mujeres fue el que más intensamente criticó al FSLN (por su verticalismo, machismo y lesbo/homofobia), al tiempo que se opuso frontalmente a la contrarrevolución moral y legal que impulsaron las diversas administraciones conservadoras (expresadas, por ejemplo, en su énfasis en la familia tradicional y en su cuestionamiento a los derechos reproductivos). Mientras tanto al movimiento sindical, después de casi 11 años de una relación paternalista con el Estado conducido por la revolución sandinista empezó a movilizarse para combatir las políticas neoliberales y privatizadoras, y se distanció de un FSLN crecientemente interesado en negociar con el poder político.

La segunda etapa inició con la firma de *El Pacto* en 2000. A partir de entonces la movilización ciudadana cambió de lógica y las redes civiles de carácter ciudadano (muchas de ellas vinculadas o apoyadas por organizaciones no gubernamentales) asumieron el liderazgo, con sus protestas ante el recorte de espacios de participación ciudadana y de rendición de cuentas por parte del Estado a la ciudadanía que conllevó el acuerdo entre Alemán y Ortega. En esta dinámica cabe destacar dos tipos de movilizaciones, las que reaccionaron a las políticas conservadoras en temas morales y de salud reproductiva (Kampwirth, 2009) y las que salieron a la calle en contra de la erosión de las libertades y los derechos, fruto de la politización de la administración de justicia y del Estado en general. Esta lógica adquirió un nuevo giro con la llegada del FSLN a la presidencia de la república a través de su líder histórico, Daniel Ortega. Este nuevo ciclo de relaciones entre la sociedad civil, los movimientos sociales y la administración estuvo marcado por la discrecionalidad y por la escasa voluntad de consenso del

gobierno a la hora de tratar temas críticos como la gestión de la administración de justicia, la administración electoral o las posibles implicaciones de la proyectada construcción del Canal Interoceánico.⁷⁴

El movimiento social guatemalteco está fuertemente marcado por las demandas y logros de la comunidad indígena. Según Torres-Rivas (2005), en Guatemala el despertar de las movilizaciones indígenas se dio con la polémica “celebración” del quinto centenario del arribo europeo a este continente (1987), el otorgamiento del premio Nobel de la paz a Rigoberta Menchú (1992) y, sobre todo, el debate y la posterior firma del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) firmado en 1995 y vinculado directamente a los Acuerdos de Paz de 1996. Este documento expresó por primera vez y de manera oficial, el reconocimiento al carácter pluriétnico de la nación guatemalteca. Fue a partir del AIDPI que se planteó la necesidad de cambiar las relaciones entre colectivos culturales en provecho de la libertad de ejercicio de los derechos culturales y sociales para la plena incorporación de la población indígena a la nación.

Desde inicios de los años 2000 surgen por parte del movimiento indígena, y a partir de estos logros, dos líneas reivindicativas: las populares y la mayanistas (Cotjí, 1996, pág. 21). Esta última tendencia se movilizó más por temas de carácter cultural y se organizó a través de ONG y centros académicos; mientras que la popular lo hizo a través de comunidades y organizaciones de base y han sido más activa en manifestarse y actuar contra la explotación laboral y la extracción de recursos (Bastos y Camús, 2003; Macleod, 2006). En ambos casos y dado el escaso gasto social y la enorme cantidad de necesidades insatisfechas en temas como servicios básicos de salud y educación llama la atención la ausencia significativa de acción colectiva que demande respuestas por parte del Estado. Una explicación posible es el bajo grado de confianza que por esta misma razón la población guatemalteca, en particular la más excluida, tiene respecto del Estado. En septiembre de 2015 esta desconfianza se expresó en movilizaciones masivas contra el presidente y miembros de su gabinete que culminaron con su remoción y encarcelamiento.

Es en El Salvador el país en el cual los movimientos populares han tenido mayor importancia de los tres países aquí tratados. Destacan las movilizaciones sindicales contra las privatizaciones, apoyadas por el FMLN cuando ARENA estaba en el poder (Almeida, 2011). Ello incluyó la creación de alianzas multisectoriales para oponerse a las privatizaciones, promover derechos laborales en el sector de la maquila y denunciar (con la voluntad de detener) la firma del tratado CAFTA-DR. Posteriormente la movilización continuó, por ejemplo, contra la precariedad laboral en las maquilas y por la defensa de la dignidad del trabajo infantil. Estas manifestaciones estuvieron ausentes en los otros dos casos y, como se observa en la siguiente sección, tuvieron un papel central —tanto por acción como por omisión— en la redefinición de las políticas sociales.

Una vez que el FMLN llegó al gobierno nacional, algunas de las luchas se mantuvieron, si bien la movilización social tendió a centrarse más en temas relacionados con la seguridad pública y la defensa de los derechos humanos que en asuntos de índole estrictamente socio-económica. En materia de política

⁷⁴ Este último tema, el del Canal Interoceánico, conecta los movimientos sociales ecologistas de Nicaragua con otros semejantes en Guatemala y El Salvador que luchan contra la privatización (a través de concesiones) de recursos naturales como manantiales de agua, bosques comunales o territorios donde hay yacimientos minerales. Como ejemplo cabe destacar el protagonismo del Movimiento Mesoamericano contra el Modelo Extractivo Minero donde participan 49 organizaciones de América Latina, incluyendo algunas de El Salvador y Guatemala (Spalding, 2014b). Este tipo de demandas ha sido particularmente importante en Guatemala, vinculadas sobre todo con las movilizaciones indígenas que, partiendo de reivindicaciones campesinas y de defensa de su cultura, se fueron dirigiendo hacia la protección de sus territorios, muchas veces amenazados por empresas extractivas.

social las reformas expansivas fueron de hecho lideradas desde el Estado y sin una participación protagónica de actores colectivos ni en la definición ni en la implementación de las transformaciones. Ello se debió en parte a que muchos dirigentes sociales pasaron a ser parte de la administración del Estado; a que la administración de Funes no fue particularmente amiga de la movilización social de carácter orgánico; y a que el quehacer colectivo se concentró en los problemas sociales que el Estado no estaba atendiendo más que a aquellos en los que sí.

De lo expuesto es posible señalar que si bien ha habido una eclosión de movimientos sociales, estos han tenido objetivos y agendas muy diversas. Una parte de la acción colectiva tienen un marcado carácter de clase; otra obedece más bien a una nueva sensibilidad ecológica o refleja nuevas identidades culturales. A la vez también ha emergido la demanda de una relación más respetuosa y transparente entre el Estado y la sociedad. Con todo, por diversos motivos es importante reconocer la debilidad de dichos movimientos para afectar de forma significativa las políticas públicas, en particular las asociadas a la asignación de los recursos. Primero, una notable descoordinación entre grupos con objetivos diversos contrasta con los estrechos lazos y el alto grado de coordinación entre grupos económicos familiares (Bull, 2014). Segundo, las relaciones entre los movimientos y los partidos de izquierda han sido en muchas ocasiones (particularmente en Nicaragua) conflictivas. Tercero, sus esfuerzos han estado limitados por “la falta de recursos, la fragmentación y la burocratización” (Spalding, 2014b). Por último, en el caso de la incorporación social, sus éxitos (concentrados en El Salvador) han sido más de carácter defensivo que en su capacidad para elaborar propuestas y demandar derechos.

F. LOS DETERMINANTES INMEDIATOS EN LAS POLÍTICAS SECTORIALES

El argumento de este estudio es que los factores macro políticos (el régimen democrático, las características del sistema de partidos y la naturaleza de la izquierda) constituyen precondiciones para el grado y tipo de incorporación social, más o menos universalista, que ha tenido lugar en cada país. A la vez, las variaciones entre sectores que se documentan en el capítulo IV indican que se trata de condiciones insuficientes para dar cuenta de dicha incorporación. Al fin y al cabo, es en El Salvador donde se han dado tanto las reformas más universalistas (cambios recientes en salud) como las más segmentadoras (privatización de las pensiones). Más aún, bajo un mismo gobierno de izquierda como el de Funes, coexistió una reforma universalista de la salud junto con una permanencia del sistema privado de pensiones y, en consecuencia, un grado muy bajo de incorporación social en esa materia. Dado el interés del caso, por tanto, en esta sección se consideran con más detalle los factores que explican esas diferencias sectoriales en El Salvador.

Para entender las aparentes inconsistencias entre sectores, hay que incorporar en el análisis los intereses sectoriales (en cuenta el grado de cohesión de las élites económicas entorno a las reformas específicas y la presencia de movimientos sociales), los expertos y las ideas internacionales. Como se describió en el capítulo III, varias administraciones de ARENA promovieron procesos de privatización tanto en pensiones como en salud que recibieron la oposición legislativa del FMLN. En ambos casos el procesamiento político de las reformas reflejó claramente un posicionamiento programático de los partidos políticos, uno a favor y el otro en contra de la privatización como orientación general a seguir en materia de política social.

Hubo sin embargo diferencias relevantes. En el caso de las pensiones había un entorno internacional con ideas dominantes muy homogéneas en torno a la reforma chilena como modelo de reorganización de los sistemas de ahorro colectivo. La idea del ahorro individual se impuso retóricamente como forma de crear los incentivos adecuados para reformar sistemas que enfrentaban problemas

actuariales y de cobertura. El Banco Mundial lideró estas reformas mediante asistencia técnica, publicaciones, la creación de comunidades epistémicas de expertos, políticos y burócratas. A nivel internacional, el contrapunto liderado por la OIT tuvo siempre una voz mucho más débil. Las dos visiones internacionales se expresaron en El Salvador en las posiciones de expertos y tanques de pensamiento locales (principalmente FUSADES y FundaUngo) tanto favor como en contra de una reforma a la chilena. Frente a la fuerza de las ideas privatizadoras del momento, las posturas más favorables a aumentar la incorporación social expresadas en el FMLN, la OIT y FundaUngo, aceptaban considerar algún grado de ahorro individual, en contraste con la total privatización del sistema que defendían ARENA, el Banco Mundial y FUSADES.

El intercambio entre estos actores tuvo lugar al margen de los movimientos sociales que, en general, nunca pusieron mayor interés en la reforma. De hecho, al momento de la aprobación legislativa, hecha de manera muy rápida, ningún actor social se opuso de forma clara al argumento dominante de que la privatización conllevaría cambios favorables a la mayoría de los trabajadores, en ese momento excluidos del sistema contributivo. Como contrapunto, desde sectores empresariales, aquellos involucrados en los servicios financieros estaban muy interesados en esta reforma que les permitía captar ahorro obligatorio y diversificar su cartera, algo positivo para la venta de los principales bancos. En tanto este objetivo no entraba en conflicto con otros intereses empresariales, las élites económicas aparecían con un alto grado de cohesión.

En materia de salud la derecha quería avanzar en la privatización de la prestación de servicios y la izquierda pretendía crear un sistema único de salud, o cuando menos avanzar hacia una integración entre los servicios de salud pública, la seguridad social y el sistema privado. Ninguna de las dos visiones era totalmente dominante a nivel internacional: no en vano, las propuestas globales sobre la reforma del sector salud fueron siempre mucho más difusas (Mesa Lago, 2007). Durante la primera mitad de la década de 1990 varias organizaciones ubicadas en distintos lugares del espectro ideológico llevaron a cabo un análisis del sector que fue todavía más diverso y discutido que en el caso de las pensiones. Sin embargo, en el 2000 (al igual que lo hizo en 1996 Calderón Sol) el Presidente Flores, envió de manera unilateral un proyecto de reforma a la salud que privatizaba la prestación de los servicios.

En respuesta a esta propuesta, y de manera muy contrastante con lo ocurrido en materia de pensiones, una coalición de actores que se oponían a la privatización se lanzó a las calles (Homedes y otros., 2000). Sus principales integrantes eran sindicatos y organizaciones profesionales de la salud, apoyados por usuarios, organizaciones de mujeres y ciudadanía en general. Inicialmente fueron los trabajadores del sector salud organizados en torno a dos principales sindicatos, de la seguridad social y de la salud pública, los que convocaron a huelga, algo que en absoluto ocurrió entre los trabajadores del régimen de pensiones del ISSS. La movilización rápidamente trascendió a otros sectores que, si bien estaban descontentos con el sistema de salud, tenían como punto de partida la necesidad de fortalecer antes que debilitar el papel del Estado, algo también ausente en materia de pensiones.

El corolario de este despliegue de acción colectiva fueron las llamadas *Marchas blancas* que lograron movilizar a más de 200.000 personas (Almeida y Delgado, 2008). Fue este despliegue social el que vetó el proyecto de reforma sectorial enviado al Congreso por parte del Presidente Flores y forzó un espacio de negociación que integró actores diversos como cámaras empresariales, jefes de las instituciones del Estado, organizaciones médicas y sindicatos. Aunque se alcanzaron entonces acuerdos de índole más general en torno a la salud como derecho y a la responsabilidad del Estado en garantizarlo, siguió no habiendo acuerdo sobre el financiamiento y la prestación de los servicios y de esa forma se acabó enterrando el intento privatizador.

Abonó a este diferente resultado, el que en materia de salud las élites económicas estuvieran fragmentadas en sus propios intereses, desde los vinculados a la producción y venta de medicamentos al Estado —interesados en proteger o incluso expandir los recursos públicos destinados a esta materia— hasta los directamente articulados a servicios transnacionales de salud que apoyaban la tercerización de los servicios. Una indicación de esta fractura de la élite económica en materia de salud fue la creación, en 2005, de un programa de ampliación de servicios de salud liderado por el presidente Saca, electo por ARENA, y duramente criticado por sectores económicos cercanos a ese partido. Siendo parte de un grupo económico dedicado a la producción y venta de medicamentos, Saca propuso un programa de expansión de servicios básicos de salud (FOSALUD) a partir de un impuesto específico aplicable a productos nocivos para la salud (como cigarrillos, cervezas, licores, aguardiente, armas y materias primas para fabricar juegos pirotécnicos).

Las diferencias sectoriales son también evidentes cuando se consideran las políticas adoptadas por el FMLN tras su llegada al poder en 2009. En el sector salud, donde todavía estaba como trasfondo el éxito en evitar la privatización del sector, se dieron pasos muy positivos hacia la incorporación social. El Presidente Funes contaba con un grupo tecnopolítico de peso liderado por la Ministra de Salud, una médica y salubrista con una muy larga trayectoria técnica y con una visión estratégica sobre los cambios a hacer en el sector. Este actor estuvo amparado en un entorno internacional favorable a las ideas de universalismo en la política social —como fue el caso de la Organización Mundial de la Salud (OMS)— en torno a la cobertura universal de la salud. A diferencia de otros sectores, como el de transferencias monetarias condicionadas, en los que organismos de las Naciones Unidas como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tuvieron un papel muy relevante en el propio diseño de los programas, en este caso pareciera haber habido un mayor protagonismo de un colectivo tecnopolítico nacional aunque se nutriera de apoyos técnicos específicos, por ejemplo por parte de la Organización Panamericana de la Salud.

La reforma tuvo tres componentes relevantes para avanzar hacia una mayor incorporación social: expansión de la cobertura de servicios básicos, especialmente en comunidades rurales: mejora de la calidad de los servicios de segundo y tercer nivel, especialmente urbanos; y regulación de la oferta privada de medicamentos. De los tres componentes hubiera sido difícil para sectores de las élites oponerse a los primeros dos e incluso, en términos retóricos, al tercero. Esta última tocó directamente precios y se planteó mejorar oportunidad y calidad de medicamentos en un sector altamente oligopólico. La reforma se respaldó en argumentos relacionados con la salud y el bolsillo de la población, difíciles de contrarrestar por parte de los sectores afectados que más bien apostaron al cabildeo en momentos posteriores de la implementación de la ley. Se aprobó así una reforma que aunque es temprano para evaluar, tocó tanto acceso como cobertura y equidad en distintos sectores de la población. En esa medida la reforma plantea una interesante oportunidad de fortalecer coaliciones sociales amplias en torno a una trayectoria universalistas en materia de servicios de salud.

La principal dificultad que enfrentó la reforma fue de índole fiscal. Durante la administración Funes los recursos destinados a la salud aumentaron en 0,6%. Resta un 2,5% del PIB para alcanzar la recomendación de piso de la OMS y la meta que el gobierno se proponía alcanzar en ese quinquenio. Aunque se dieron pasos para aumentar la recaudación fiscal, buena parte de la financiación inicial se hizo con deuda. Es significativo, de hecho, que la deuda pública bruta de El Salvador como porcentaje del PIB aumentara en 8% entre 2009 y 2014 (de 48% a 56%) mientras que se mantuvo constante en Guatemala y Nicaragua.

Paralelamente a este avance en salud, fue llamativa la ausencia de pasos en materia de pensiones. La re-reforma de las pensiones, concretamente del sistema de ahorro individual estaba planteada en el

Programa de Gobierno del FMLN. En el Plan Quinquenal de Desarrollo 2009-2014 se contemplaba revisar el régimen de pensiones en similar grado de importancia, de hecho, que se plateaba revisar el sistema de salud, a fin de abordar la limitada cobertura y exclusión. Connotados expertos en la materia, como Mesa-Lago, tenían altas expectativas y señales de que el gobierno daría pasos decididos en esta dirección tanto por razones de justicia social (para corregir baja cobertura y alta inequidad de estas pensiones), como para atender la deuda previsional asociada a los costos de la transición del régimen colectivo al individual.

Sin embargo, durante el período que duró el gobierno la reforma previsional se convirtió en una suerte de tema tabú. Apoyándose en financiamiento externo, sí se avanzó en crear una pensión no contributiva, por el momento pequeña, pero que en su formulación tiene la pretensión de extenderse a toda la población adulta mayor de 70 años en condiciones de pobreza y sin acceso a pensiones contributivas. Dado el planteo programático del FMLN en esta materia lo llamativo fue que esta medida, primero, estuviera bajo la égida de la Presidencia y de los programas de protección social dirigidos al combate a la pobreza; segundo, que no tuviera vínculo alguno con la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), responsable del régimen contributivo; y tercero, que en ningún momento se plantearan los posibles vínculos entre componentes contributivos y no contributivos de las pensiones. Seguramente la combinación de costos de la reforma, ausencia de presión social en torno a las pensiones y existencia de fuertes intereses financieros opuestos contribuyeron a los pocos avances en este sector.

G. CONCLUSIONES

Del análisis presentado parece claro que se está frente a sistemas de partidos muy distintos y con capacidades diversas para influir en la incorporación social. En dos de los casos, Nicaragua y El Salvador, se caracterizan por ser relativamente estables, altamente polarizados en términos ideológicos y con la presencia de partidos políticos de izquierda fuertes, en un caso programáticos (El Salvador, adonde también la derecha es programática) y en el otro caso personalista y cada vez más centrado en el Presidente Daniel Ortega (Nicaragua). Guatemala, por su parte, se caracteriza por tener un sistema de partidos altamente inestable, organizado en torno a clivajes coyunturales antes que ideológicos y carentes de formaciones programáticas tanto en la izquierda como en la derecha. Las variaciones con respecto al tipo de sistema de partidos (más o menos polarizados) y el tipo de partidos (más o menos programáticos) se correlacionan con el grado en que Estados que eran muy débiles al inicio del período, han comenzado a consolidarse, tanto en su capacidad de regulación, como de financiamiento y de prestación de servicios públicos. El factor que vincula el sistema de partidos con la mayor o menor consolidación del Estado son los incentivos que el primero genera para contar con reglas del juego no discrecionales y capacidades de mediano y largo plazo en el funcionamiento del segundo.

Si se observa cada uno de los sistemas de los países de forma singular se encuentra que hay una mayor solidez institucional en El Salvador debido a formaciones institucionalizadas y con una fuerte competencia electoral programática (ARENA y FMLN), así como a la existencia de una élite económica con un proyecto modernizador más coherente que en el resto de los países. También destaca una mayor capacidad estatal (debido a una tradición administrativa más sólida) y, con ello, una mayor capacidad para elaborar políticas. En materia social, la mayor estabilidad del sistema de partidos de la mano de su mayor carácter programático, pareciera facilitarle a los partidos articularse con tanques de pensamiento de la sociedad civil, como es el caso de FUSADES para ARENA. Además, parece evidente que la posición ideológica de los partidos políticos en el gobierno les acerca o aleja más a instituciones financieras como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o a organismos de las Naciones Unidas que, aunque no pierdan de vista preocupaciones de índole macroeconómica, impulsan como parte de su

quehacer principal asuntos de política pública asociados a la incorporación social. En este contexto, no debe sorprender que los avances en incorporación social hayan sido mayores y, en los últimos años, hayan incluido algunos pasos al universalismo.

Todas estas ventajas explican las posibilidades de reforma pero no las características específicas de las reformas en cada sector. Como se analizó en el capítulo II, esto exige moverse de variables más macroestructurales (naturaleza de la democracia, carácter de los partidos y de la competencia electoral, capacidad estatal) a factores más inmediatamente vinculados a sectores específicos de política social. En particular, el menú de ideas internacionales, las distintas capacidades tecnopolíticas en distintos sectores y la existencia de intereses sectoriales (tanto a nivel de las élites como de los movimientos sociales) explican trayectorias muy distintas en pensiones que en salud.

En el caso de Nicaragua existe una cierta estabilidad partidaria con competencia entre dos polos, si bien desde el 2000 hay indicios de un creciente uso partidario del poder (Levitsky y Way, 2010). El clivaje izquierda/derecha se mantiene formalmente, aunque debilitado frente a la emergencia de la rendición de cuentas como bandera política de la sociedad civil frente al Estado. En este escenario, la creación de capacidades estatales de la mano de una insuficiente autonomía burocrática alimenta procesos de desinstitucionalización. Si bien el FSLN desde el poder ha desarrollado políticas de inclusión social, en gran medida lo ha hecho desde instituciones paraestatales (los Consejos del Poder Ciudadano) que están financiadas con fondos de la cooperación internacional (ALBA) que no pasan por el presupuesto del Estado. Existe, con ello, una dificultad para consolidar políticas públicas de largo plazo que consoliden un Estado más incluyente.

Finalmente, en Guatemala se encuentran ausentes todas las condiciones políticas básicas para el desarrollo de políticas de incorporación social. Se trata de un sistema político que desde su transición política se ha visto imposibilitado de articular una institucionalidad sólida y con reglas básicas que garanticen la libertad de expresión y la alternancia democrática. Una de las posibles explicaciones es la descomposición partidaria y la inconsistencia de la oferta electoral, muy dependiente de los grupos de presión (empresarios, fuerzas armadas, medios de comunicación) y personajes carismáticos. Guatemala es uno de los pocos países con reglas de juego democráticas en los que ninguno de los partidos que llega a la Presidencia de la República es capaz de retenerla y, por lo tanto, es casi imposible generar una oferta política estable, ideológicamente consistente e identificable por parte de la ciudadanía.

VII. CONCLUSIONES

Este capítulo resume los hallazgos presentados en este trabajo y discute sus implicaciones para el impulso de trayectorias universalistas en materia de incorporación social en Centroamérica y países con similares legados históricos excluyentes. Por incorporación social se ha entendido la capacidad de asegurar el bienestar de la población con independencia del poder adquisitivo de las personas. Dicha incorporación se ha considerado universal cuando los programas sociales tienen coberturas amplias y aportan beneficios con altos grados de suficiencia y equidad entre distintos grupos poblacionales.

El punto de partida de este estudio es que la incorporación social universal es fundamental para reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, de los recursos y de las oportunidades. Contribuye, además, a fomentar la cohesión social y la productividad de las economías.⁷⁵ Los programas sociales contribuyen a esta productividad, por ejemplo, por la vía de la generación de altos grados de capital humano. El análisis se inscribe así en un enfoque de la política social que se concibe como influida por, pero también como influyente en los modelos político y productivo.

A. INCORPORACIÓN SOCIAL EN CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN Y DETERMINANTES

Los países centroamericanos, con la excepción de Costa Rica, han sido históricamente incapaces de promover altos grados de incorporación social. A lo largo del siglo XX, como se mostraba en el capítulo III, la proporción de la población con acceso a servicios de salud, a la protección de la vejez y a otros beneficios sociales era muy pequeña. Hacia 1970, por ejemplo, estaba cobijada bajo la seguridad social sólo un 6% de la población en El Salvador, un 14% en Guatemala y un 9% en Nicaragua. La existencia de una diversidad de esquemas de protección social para distintos grupos ocupacionales no hacía sino acentuar la desigualdad. El propio diseño de las políticas sociales desincentivaba su expansión horizontal posterior, ya que había una alta segmentación entre la población efectivamente incorporada (principalmente a través de la seguridad social) y la mucha dependiente de servicios públicos insuficientes y de poca calidad.

La falta de incorporación social era un reflejo directo del carácter excluyente, tanto del modelo económico primario-exportador como de sistemas políticos autocráticos. La alta concentración de la tierra, la existencia de unos pocos grupos económicos dominantes, tanto en el sector agrícola como en el manufacturero, la debilidad del Estado, la persecución de los movimientos sociales y la ausencia de instituciones democráticas crearon barreras insalvables para una política social más robusta e incluyente. Durante los años ochenta, la revolución sandinista en Nicaragua abrió una ventana de esperanza, pero ésta se cerró poco tiempo después como consecuencia de la crisis económica, así como de las presiones políticas internas e internacionales.

Como se discutió en el capítulo IV, las oportunidades para la incorporación social empezaron a crecer, sin embargo, a partir del decenio de los noventa. En el período 1990-2010 tuvo lugar en los tres países un aumento significativo del gasto social: el monto de recursos por habitante se multiplicó por más de seis en El Salvador, más de tres en Nicaragua y casi tres en Guatemala. El crecimiento se concentró especialmente en la década de 1990 en El Salvador y Guatemala y en la primera década de los años 2000

⁷⁵ El tipo de programas sociales existentes en un momento del tipo tiene implicaciones para el modelo político en tanto condicionan el tipo de demandas sociales que se considera legítimo expresar políticamente. Esto es algo que aquí sólo se ha esbozado pero que sería interesante estudiar con más detenimiento.

en Nicaragua. Se crearon, además, nuevos programas de transferencias destinados a poblaciones anteriormente marginadas.

Si bien estas mejoras ocurridas en materia de incorporación social son innegables, los avances hacia el universalismo han sido más limitados y muy desiguales por países y sectores. Ha sido el sector salud salvadoreño en el que se han dado las reformas más promisorias en términos de proveer beneficios similares para toda la población en el largo plazo. Paradójicamente, ha sido también en El Salvador donde han tenido lugar los cambios más perjudiciales para la incorporación social en materia de la protección de la vejez al privatizarse las pensiones. En Guatemala no se identifican proyectos reformistas de envergadura en ningún sector y lo que predomina es más bien una pérdida de incorporación social *de facto*. Nicaragua experimentó cambios de carácter regresivo inacabados durante el período neoliberal y algunos experimentos interesantes, algo más en pensiones que en salud, durante los gobiernos sandinistas desde mediados de los 2000 para acá que, sin embargo, son todavía difícilmente evaluables.

¿Cómo se explican los avances en incorporación social en una región históricamente tan excluyente? ¿Por qué ha sido El Salvador el país que más ha mejorado? ¿Qué factores explican a la vez las diferencias entre sectores? ¿Y qué se puede esperar de cara al futuro? Los capítulos V y VI del presente trabajo han ofrecido algunas respuestas a estas preguntas.

En el capítulo V se exploraron los cambios en el modelo económico y su impacto sobre la política social. Desde la década de 1980 los tres países experimentaron transformaciones significativas hacia modelos con mayor peso de los servicios, menor participación directa del Estado en la producción y mayor preocupación por el fomento de exportaciones no tradicionales. Estos cambios contribuyeron poco al aumento de la incorporación social. Si bien los tres países crecieron en el período 1990-2014 a tasas más altas que durante la llamada “década perdida” y fue más factible aumentar el gasto social per cápita, la productividad del trabajo tuvo un comportamiento decepcionante, la informalidad laboral se mantuvo en niveles elevados y no se crearon incentivos productivos para una mayor demanda de capital humano. Las élites económicas (estudiadas a través del análisis de los grupos económicos familiares más importantes) mantuvieron su poder económico e influencia política y, en general, se opusieron de forma activa al aumento de la carga fiscal, sobre todo, de carácter progresivo, elemento imprescindible para avanzar en una incorporación social universal. A pesar de estas tendencias generales, se constata que El Salvador contó con mejores condiciones económicas que Guatemala y Nicaragua para impulsar la incorporación social: su crecimiento económico fue mayor, la productividad del trabajo creció y los grupos económicos no se opusieron a un aumento moderado de la recaudación tributaria.

En el capítulo VI se consideraron los cambios en el modelo político, los cuales son los más importantes para entender la evolución de la política social y sus variaciones entre los tres países. Concretamente, se estudió aquí la contribución que la democracia y los partidos políticos han hecho por mejorar la incorporación social. Además, en el caso salvadoreño se consideró el proceso político sectorial. En el período 1990-2015 El Salvador, Guatemala y Nicaragua fueron consolidando sistemas democráticos con elecciones periódicas y —con variaciones entre países— relativamente libres en comparación al pasado. La competencia electoral creó presiones expansivas en el gasto social en los tres casos, aunque con impacto distinto según el tipo de sistema político (más o menos estables y más o menos organizados en torno a clivajes ideológicos) y las características de los partidos políticos (programáticos o no, particularmente de izquierda).

El Salvador contó con condiciones más positivas que los otros dos países al haber, por un lado, competencia electoral en torno a partidos estables e ideológicos y, por otro, una izquierda programática. Mientras tanto, en Guatemala no hubo ni competencia electoral plena ni un sistema de partidos estable y

con presencia de la izquierda programática. Nicaragua se encontró en una situación intermedia: por un lado contó con un sistema político estable y polarizado en torno al eje izquierda-derecha, pero por el otro, un acuerdo entre los dos principales partidos políticos en 2000 redujo el grado de competencia electoral en la práctica. El principal partido político de izquierda en el poder desde 2006 se ha hecho, además, crecientemente clientelar y personalista.

En este capítulo se abordó también el papel de los factores intervinientes para explicar las diferencias entre salud y pensiones en el caso salvadoreño. Se identificaron tres: el grado de cohesión de intereses de los actores privados y de la sociedad civil; el menú de ideas disponible internacionalmente tanto en términos de sus contenidos más o menos favorables a la incorporación social universal como del grado de coherencia de estas ideas; y la existencia de un actor estatal tecnopolítico sólido.

B. IMPLICACIONES

Los hallazgos presentados en este estudio permiten proponer una serie de lecciones relevantes tanto para los tomadores de decisiones como para quienes deseen profundizar en la comprensión de la política social. Primero, el estudio demuestra que tiene sentido estudiar las posibilidades de desarrollar políticas sociales universales, incluso en contextos históricos de exclusión. Si bien la experiencia internacional indica que este tipo de programas nunca se ha creado de un día para otro (menos aún en escenarios precedidos por altos grados de exclusión como los examinados) es avanzar poco a poco hacia el universalismo. Así lo muestran los avances experimentados en El Salvador en los últimos años en el sector salud.

Segundo, sería importante modificar algunos de los elementos fundamentales del nuevo modelo económico centroamericano para que apoye de forma más activa a la incorporación social. Concretamente, el desarrollo de sectores con mayor contenido tecnológico, más capacidad de aprendizaje y niveles más altos de productividad llevaría a un aumento de la demanda de capital humano lo que, a su vez, crearía presiones para expandir y mejorar servicios de educación y salud para toda la población, no sólo para los más pobres. Por supuesto, este es un reto enormemente complicado y que, en todo caso, no es condición necesaria para avanzar al universalismo que puede ir creándose hasta en economías poco dinámicas.

Tercero, el estudio comparativo de El Salvador, Guatemala y Nicaragua revela la importancia de la democracia como factor contribuyente a la incorporación social, aunque también evidencia sus limitaciones. El tipo de sistemas partidarios, su estabilidad y su grado de competencia programática explican, en buena medida, el impacto que la democracia puede tener en las políticas sociales. Estos factores también explican hasta qué punto la manera de atender las demandas redistributivas será más universalista comparado con una más segmentada y/o particularista. Reformas de los sistemas electorales que incentiven estabilidad y penalicen la rotación de partidos políticos podría—si se cuenta con capacidades institucionales para frenar tentaciones clientelares—favorecer la incorporación social universal al promover la competencia programática. Al igual que se planteó más arriba con relación al modelo productivo, los cambios institucionales requeridos son complejos y no deben ser vistos como condición necesaria para avanzar hacia una mayor y mejor incorporación social.

También merece —y esta es la cuarta conclusión— considerar la constelación de actores y dinámicas sociopolíticas a nivel sectorial si se quiere explicar la diversidad entre salud y pensiones. El análisis de este trabajo, en particular en su capítulo VI, brinda insumos para pensar secuencias de reformas que expandan la viabilidad de trayectorias favorables a la incorporación social universal, tanto entre sectores como dentro de un mismo sector. Por ejemplo, en El Salvador la dinámica expansiva del

Estado en materia de salud podría estar repercutiendo en la reformulación del sistema de pensiones en tanto legitima la capacidad del Estado para asegurar una protección social adecuada para el conjunto de la población. De igual manera, dentro de un mismo sector como es el de las pensiones en Nicaragua, la creación de una pensión reducida de carácter contributivo, no asistencial, crea una presión creciente para rediseñar el ingreso a la vejez financiado por la seguridad social, actualmente con muy escasa cobertura, a un número creciente de personas. De esa forma, se crean también incentivos para una revisión del régimen contributivo como tal –tanto desde el gobierno como de actores empresariales– que lo hagan más sostenible.

Quinto, de este estudio potencialmente se deriva una línea de trabajo con los gobiernos y partidos políticos que tiene que ver con la capacitación de actores estatales –especialmente los cuadros técnicos de alto nivel– para que consideren los impactos de largo plazo, intencionales o no, que se derivan de sus decisiones. Con frecuencia, los análisis de política social se restringen a una mirada de resultados a corto plazo y dejan a un lado las trayectorias subsiguientes que se pueden ir generando y que van más allá de un ciclo electoral concreto. Combinar la mirada relativa a estas trayectorias de la política social con los factores de economía política que las producen es fundamental para avanzar hacia una futura incorporación universal. De igual manera el estudio hace hincapié en el rendimiento analítico y de incidencia que puede tener el mirar las variaciones de distinto tipo (entre países, momentos históricos y sectores) antes de enfocarse exclusiva o principalmente en las tendencias generales.

Por último, es importante considerar también los retos empíricos relativos a la medición diacrónica, tanto de los resultados de la política social como de las trayectorias y su carácter más o menos universalista. En términos de resultados se requiere contar con indicadores relativos a acceso, suficiencia y equidad que, además, sean comparables tanto a lo largo del tiempo como entre países y conmensurables entre sectores. Los retos empíricos no se agotan en indicadores de resultados y trayectorias sino que también remiten a determinantes y factores intervinientes. El análisis presentado deja claro la importancia de realizar trabajo de campo y reprocesamiento de fuentes primarias que permitan reconstruir de manera más detallada a los actores involucrados, sean estos estatales o no estatales.

En todo caso, y con los datos disponibles, este estudio ha logrado mostrar que en un entorno de marcada complejidad y dificultades para construir sociedades más cohesionadas, existen márgenes de acción para transitar hacia una incorporación social universal. Éste es, sin duda, el gran reto de largo plazo para los tres países foco de este estudio y de todos sus vecinos.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, Carlos (1996), "The historical background to the conflict," en James Boyce (ed.), *Economic Policy for Building Peace. The Lessons of El Salvador*, 19-30, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Achard, Diego, Luis E. González con la colaboración de Edelberto Torres-Rivas, Ricardo Córdova Macías, Kevin Casas y Daniel Zovatto (2005), *A Challenge for Democracy: Political Parties in Central America, Panama and the Dominican Republic*, IDEA (en línea) (http://www.idea.int/publications/pp_americas/en.cfm).
- Acosta, Mónica, María del Rocío Sáenz, Blanca Gutiérrez y Juan Luis Bermúdez (2011), "Sistema de salud de El Salvador", *Salud Pública de México*, vol. 53(2), págs. 188-196.
- Agosin, Manuel, Roberto Machado y Paulina Nazal (eds.) (2004), *Pequeñas economías, grandes desafíos. Políticas económicas para el desarrollo en Centroamérica*, Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Agosin, Manuel, Roberto Machado y Aaron Schneider (2009), "The struggle for tax reform in Central America", en Sánchez-Ancochea, Diego e Iwan Morgan (eds.), *The Political Economy of the Budget in the Americas*, 147-162, Londres: Institute for the Study of the Americas.
- AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social), (2009), "Seguridad social en tiempos de crisis - Cuestionario para la encuesta", *Respuesta de Guatemala*, Ginebra.
- Alcántara Sáez, Manuel y María Laura Tagina (2013), *Elecciones y política en América Latina, 2009-2011*, México: Porrúa-IFE.
- Almeida, Paul (2011), *Olas de Movilización Popular: Movimientos Sociales en El Salvador, 1925-2010*, San Salvador: UCA
- _____ (2014), "Cycles of protest", *Oxford Bibliographies in Political Science*, Oxford: Oxford University Press.
- Almeida, Paul y Roxana Delgado (2008), "Gendered networks and health care privatization", *Advances in Medical Sociology*, 10, págs. 277-303.
- Amsden, Alice (2001), *The Rise of the Rest. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Nueva York: Oxford University Press.
- Anderson, Leslie E. y Lawrence C. Dodd (2009), "Nicaragua: Progress amid regress?", *Journal of Democracy*, vol. 20(3), págs. 153-167.
- Arana, Mario (1997), "General Economic Policy", en Walker, Thomas (ed.), *Nicaragua without Illusions: Regime Transition and Structural Adjustment in the 1990s*, 81-96, Wilmington: Scholarly Resources Inc.
- Argueta, Nancy (2011), "Entre el individuo y el Estado: condicionantes financieros del sistema de pensiones de El Salvador", *Estudios sobre políticas públicas*, 3, San Salvador: FundaUngo y Fundación Friedrich Ebert.
- Arnove, Robert F. (1987), "The 1980 Nicaraguan National Literacy Crusade", en Arnove Robert F. y J. Harvey Graff (eds.), *Literacy Campaigns. Historical & Comparative Perspectives*. Nueva York: Primavera.
- Artiga-González, Álvaro (2103). "El Salvador 2009: Fin de ciclo político electoral", en Alcántara Sáez, Manuel y María Laura Tagina (eds.), *Elecciones y política en América Latina, 2009-2011* 71-100, México: IFE-Miguel Ángel Porrúa.
- Asamblea Legislativa (2004) "Decreto Legislativo No. 538: Ley Especial para la Constitución del Fondo Solidario de Salud (FOSALUD)", diciembre, San Salvador.
- Asamblea Legislativa (2005), "Decreto Legislativo No. 775: Ley del Sistema Básico de Salud Integral (SIBASI)", septiembre, San Salvador.
- Asamblea Nacional (2015), "Ley No. 900: Ley de Pensión Reducida por Vejez para las Personas Aseguradas por el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social", Managua, mayo.
- Avelino George, David Brown y Wendy Hunter (2005) "The effects of capital mobility, trade openness, and democracy on social spending in Latin America, 1980-1999", *American Journal of Political Science*, 49, págs. 625-41.
- Azpuru, Dinorah (2010), "The salience of ideology: Fifteen years of presidential elections in El Salvador, *Latin American Politics and Society*, 52(2), págs. 103-138.
- Baloyra-Herp, Enrique (1983), "Reactionary despotism in Central America", *Journal of Latin American Studies*, 15(2), págs. 295-319.
- Banco Mundial (2000), "Nicaragua - pension reform proposal", Washington, D. C. (en línea), consultado en agosto de 2015 (<http://documents.worldbank.org/curated/en/2000/04/728790/nicaragua-pension-reform-proposal>).
- _____ (2006), *World Development Report: Equity and Development*, Washington, D. C.: World Bank Group.

- _____, en Rofman, Rafael y María Laura Oliveri (2012), "Pension coverage in Latin America: Trends and determinants", *World Bank Social Protection & Labor Discussion Paper* N° 1217, Washington, D. C.
- Barba, Carlos (2003), *El Nuevo Paradigma de Bienestar Residual y Deslocalizado. Reforma de los Regímenes de Bienestar en la OCDE, América Latina y México*, Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Guadalajara y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Ciudad de México.
- Barham, Tania, Karen Macours y John A. Maluccio (2013), "More schooling and more learning? Effects of a three-year conditional cash transfer program in Nicaragua after 10 years", *IDB Working Paper Series* N° 432.
- Bastos, Santiago y Manuela Camus (2003), *Entre el mecapal y el cielo. Desarrollo del movimiento maya en Guatemala*. Guatemala: FLACSO.
- Baumeister, Eduardo (1991) "Agrarian Reform", en Thomas Walker (ed.), *Revolution and Counterrevolution in Nicaragua*, 229-246, Colorado: Boulder, Westview Press.
- _____, (1998), *Estructura y reforma agraria en Nicaragua, 1979-1989*, San José/Managua: Ediciones CDR.
- _____, (2009), "Treinta años de agricultura nicaragüense (1978-2008)", en Martí i Puig Salvador y David Close (eds.), *Nicaragua 1979-2009 ¿Qué queda de la revolución?* (383-418), Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Bay-Meyer, Kelly (2013), "Do Ortega's citizen power councils empower the poor in Nicaragua? Benefits and costs of local democracy", *Polity*, 45(3), págs. 393-421.
- Becerril Montekio Víctor y Luis López Dávila (2011), "Sistema de salud de Guatemala", *Salud Pública de México*, vol. 53(2), págs. 197-208.
- Béland, Daniel y Alex Waddan (2013), "Social policy universality in Canada and the United States", document presentado en la conferencia *The Political Economy of Social Policy in North America: Convergence towards Universalism?*, St. Antony's College, Oxford.
- Best, Michael (1976), "Political power and tax revenues in Central America", *Journal of Development Economics*, vol. 3 (1), págs. 49-82.
- Beteta, Hugo y Juan Carlos Moreno-Brid (2014), "*Cambio estructural y crecimiento en Centroamérica y la República Dominicana. Un balance de dos décadas, 1990-2011*", Ciudad de México, CEPAL, Sede Subregional.
- Biondi-Morra, Brizio (1990), *Revolución y política alimentaria. Un análisis crítico de Nicaragua*, México D. F: SXXI/CRIES.
- Booth, John y Patricia Bayer Richard (2006), "Revolution's legacy: Residual effects on Nicaraguan participation and attitudes in comparative context", *Latin American Politics & Society*, vol. 48(2), págs. 117-140.
- Booth, John, Christine Wade y Thomas Walker (2015), *Understanding Central America. Global Forces, Rebellion, and Change*, sexta edición, Colorado: Westview Press.
- Bowman, Kirk, Fabrice Lehoucq y James Mahoney (2005), "Measuring political democracy: Case expertise, data adequacy, and Central America", *Comparative Political Studies* vol. 38(8), págs. 939-970.
- Brown, David y Wendy Hunter (1999), "Democracy and Social Spending in Latin America, 1980-1992", *The American Political Science Review* 93 (4), págs. 779-790.
- Bull, Benedicte (2014), "Towards a political economy of weak institutions and strong élites in Central America", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 97, págs. 117-128.
- Bull, Benedicte, Fulvio Castellacci y Yuri Kasahara (2014), *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America. Economic and Political Strategies*, Londres: Palgrave MacMillan.
- Bull, Benedicte y Yuri Kasahara (2014), "The transformation of Central American economic élites: from local tycoons to transnational business groups", en Sánchez-Ancochea, Diego y Salvador Martí (eds.), *Handbook of Central American Governance* (251-267), Londres: Routledge.
- Bulmer-Thomas, Víctor (1983), "Economic development of the long run: Central America since 1920", *Journal of Latin American Studies*, 15(2), págs. 269-294.
- _____, (1987), *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cannon, Barry (2014), "Political parties: The Right", en Sánchez-Ancochea, Diego y Salvador Martí i Puig (eds.), *Handbook on Central American Governance*, 219-234, Londres: Routledge.
- Castillo, Donald (1980), *Acumulación de Capital y Empresas Transnacionales en Centroamérica*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Cardoso, Ciro y Héctor Pérez Brignoli (1977), *Centro América y la economía occidental (1520-1930)*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Carrera, Fernando; María Castro y Ana Sojo (2010). "Progresar hacia la equidad: sinopsis de algunos retos del financiamiento de la salud y las pensiones en Guatemala, Honduras y Nicaragua". En Prado, Antonio y Ana Sojo

- (eds.) *Envejecimiento en América Latina: sistemas de pensiones y protección social integral* (15-32). Santiago: CEPAL.
- Carrión, Gloria (2012). “El Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y el ALBA: Dinámicas Político-Económicas en Nicaragua”. *Documento de trabajo NITLAPAN*, no. 44.
- Casaús Arzú, Marta Elena y Teresa García Giráldez (1994), “La crisis de dominación y la remodelación de las élites de poder en Guatemala, 1980-1990”, en Casaús Arzú, Marta Elena y Rolando Castillo Quintana (eds.), *Centroamérica: balance de la década de los 80: perspectiva regional*, Madrid: CEDEAL.
- Casaús Arzú, Marta Elena (2007), *Guatemala: linaje y racismo*, 3ra edición, Ciudad de Guatemala: F&G editores.
- Caumartin, Corrine y Sánchez-Ancochea, Diego (2011), “Explaining a contradictory record: The case of Guatemala”, en Langer, Arnim, Frances Stewart y Rajesh Venugopal (eds.), *Horizontal Inequalities and Post-conflict Development*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cechini, Simone, Alicia Leiva, Aldo Maradiaga y Daniela Trucco (2009), *Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua*, Santiago, Chile, CEPAL-ASDI.
- Centeno, Miguel A. (2009), “El estado en América Latina”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 85-86, págs. 11-31.
- Cetrángolo, Óscar y Ariela Goldschmit (2009), “Metodología, experiencia comparada y recomendaciones”, en Cetrángolo, Óscar (ed.), *La seguridad social en América Latina y el Caribe: una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia*, 9-38, Santiago, Chile: CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento*, Santiago, Chile.
- _____ (2015b), *Base de datos de Gasto Social en América Latina y el Caribe*, consultado en mayo de 2015 (<http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/>).
- _____ (2014), *Centroamérica y República Dominicana: Crecimiento, ciclos y transformación económica, 1990-2013*. Presentación, septiembre.
- _____ (2013), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, Santiago, Chile.
- _____ (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago, Chile.
- _____ (2009), *Panorama Social 2009*, Santiago, Chile.
- _____ (2007), *Evolución y retos de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana: una perspectiva regional y sectorial*, Santiago, Chile.
- Close, David (2014), “Nicaragua”, en Sánchez-Ancochea, Diego y Salvador Martí i Puig (eds.) *Handbook on Central American Governance*, 432-445, Londres: Routledge.
- Close, David y Kaowatie Deonandan (2004), *Undoing Democracy: The Politics of Electoral Caudillismo*, Lanham: Lexington Books.
- Cojtí Cuxil, Demetrio (1996), “The Politics of Maya Revindication”, en Ficher, Edward F. y R. McKenna Brown (eds.), *Maya Cultural Activism in Guatemala*, 19-51, Texas: University of Texas Press.
- Collier, Ruth y David Collier (2002), *Shaping the Political Arena Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*, Indiana, IN: Notre Dame Press.
- Consejo de Cohesión Social (2010), “Visión del Presidente Álvaro Colom” (en línea), consultado en mayo de 2013 en <<http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Seminarios/pobreza2010/28enero/soniaescobedo.pdf>>.
- Coppedge, Michael (1998), “The dynamic diversity of Latin American party systems”, *Party Politics*, 4(4) , págs. 547-568.
- Cordero, Martha (2014), *El comercio de bienes y servicios en Centroamérica, 2014*, CEPAL, Ciudad de México, Sede Subregional.
- Córdova Macías, Ricardo (2014), “El Salvador”, en Rofman, Rafael, Ignacio Apella y Evelyn Vezza (eds.), *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*, 287-312, Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Cortázar, Juan Carlos, Mariano Lafuente y Mario Sanguinés (eds.) (2014), “Una década de reformas del servicio civil en América Latina, 2004-2013”, Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Deacon, Bob y Paul Stubbs (eds.) (2007), *Social Policy and International Interventions in South East Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Dion, Michelle (2010), *Workers and Welfare: Comparative Institutional Change in Twentieth-Century Mexico*, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

- Dunkerly, James (1988), *Power in the Isthmus: Political History of Modern Central America*, Londres: Verso.
- Durán Valverde, Fabio y Hernán Peña (2011), *Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados*, Santiago, Chile: CEPAL.
- Eisenstadt, S. N. (1966), *Modernization: Protest and Change*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- Equipo Envío (1988), “Revolucionar la salud: un complejo reto”, *Revista Envío* N° 80 (en línea), consultado en agosto de 2015 en <<http://www.envio.org.ni/articulo/548>>.
- España (2013), “Crece el número de millonarios en Centroamérica y también la desigualdad”, *El País*, consultado el 23 de septiembre de 2015 en <http://internacional.elpais.com/internacional/2013/09/29/actualidad/1380410455_472407.html>.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press: Princeton.
- _____ (1996) "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", en Esping-Andersen, Gosta (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, 1-31, Londres: Sage Publications.
- Espinoza, Jaime (2002), “Nos han vendido (y hemos comprado) un sistema de salud que no funciona”, *Revista Envío* N° 245 (en línea), consultado en agosto de 2015, en <<http://www.envio.org.ni/articulo/1164>>.
- Estado de la Región (2011), *Cuarto informe Estado de la Región: Desarrollo Humano Sostenible*, San José: Programa Estado de la Nación
- _____ (1999), *Primer informe de Centroamérica sobre Desarrollo Sostenible*, San José: Programa Estado de la Nación.
- Estévez-Abe, Margarita, Torben Iversen, y David Soskice (2001), "Social protection and the formation of skills: A reinterpretation of the welfare state", en Hall, Peter y David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, págs. 145-183), Oxford: Oxford University Press.
- Filgueira, Fernando (2007), “The Latin American social States: Critical juncture and critical choices, en Yusuf Bangura (ed.), *Democracy and Social Policy*, págs. 136-163, Nueva York: Palgrave/UNRISD.
- _____ (2004), *The Structural and Political Keys of the Reluctant Latin American Social State and its Interplay with Democracy: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*, Sao Paulo: UNRISD.
- _____ (1998), “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y ciudadanía estratificada”, en Roberts, Brian (ed.), *Ciudadanía y Política Social*, págs. 71-116, San José: FLACSO.
- Fuentes Knight, Juan Alberto (2011), *Rendición de cuentas*, Ciudad de Guatemala: F&G Editores.
- Forbes (s/f), “Los millonarios de Centroamérica (en línea), consultado el 24 de septiembre 2015, en <<http://www.forbes.com.mx/los-millonarios-de-centroamerica/>>.
- FUNDESA (2011), “Inversión Social: MIFAPRO”, *Boletín 25*, febrero.
- Gallardo, Cecilia (2004), Entrevista “La pobreza no es sólo de ingresos”, realizada por Ciro Granados Vértice (en línea), consultado en febrero de 2010 en <www.elsalvador.com/vertice/2004/071104/entrevista.html>.
- García Huidobro, Guillermo (2004), *Política macroeconómica y empleo en Nicaragua. Situación, antecedentes y perspectivas*, San José: OIT/Ministerio de Trabajo de Nicaragua.
- Garfield, Richard y Glean Williams (1989), *Health and Revolution: The Nicaraguan Experience*, Londres: Oxfam.
- Gaudin, Yannick, Ramón Padilla y Patricia Rodríguez (2012), “Sistemas nacionales de innovación en Centroamérica”, *Serie Estudios y Perspectivas N° 140*, Ciudad de México, CEPAL, Sede Subregional.
- Gindling, Tim y Juan Diego Trejos (2014), “The Distribution of Income in Central America”, en Sánchez-Ancochea, Diego y Salvador Martí i Puig (eds.), *Handbook on Central American Governance* (416-421), Londres: Routledge.
- Gobierno de El Salvador (2012), “El camino del cambio: creando las bases de una sociedad democrática, incluyente y equitativa”, San Salvador.
- _____ (2010), “Plan Quinquenal de Desarrollo 2009-2010”, San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- González, Pablo (2014), “Guatemala”, en Sánchez-Ancochea, Diego y Salvador Martí i Puig (eds.), *Handbook on Central American Governance*, 416-421, Londres: Routledge.
- Grigsby, Arturo (2010), “¿Qué pasará en las elecciones con una economía tan incierta y tan austera?”, *Revista Envío*, número 238 (en línea), consultado en septiembre de 2015 en <<http://www.envio.org.ni/articulo/4132>>.
- Grunberg, Isabelle (1998), “Double jeopardy: Globalization, liberalization and the fiscal squeeze”, *World Development*, 26, págs. 591-605.
- Haglund LaDawn (2010), *Limiting Resources. Market-Led Reform and the Transformation of Public Goods*, University Park, P. A.: The Pennsylvania State University Press.

- Henderson, Max (2011), *Análisis de los efectos e impactos del programa Comunidades Solidarias Rurales. Período 2005-2010*, San Salvador: Impresos Múltiples S. A.
- Higley, John y Gunther, Richard (eds.) (1992), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirshon, Sheryl y Butler, Judy (1983), *And Also Teach Them to Read*, Westport, Conn: Lawrence Hill.
- Homedes, Nuria; Carolina Paz, Ernesto Selva-Sutter, Olga Solas y Antonio Ugalde (2000), “Health Reform in El Salvador: Theory and Practice”, en Lloyd-Sherlock, Peter (ed.), *Healthcare Reform and Poverty in Latin America*, págs. 57-77, Londres: Institute of Latin American Studies.
- Hopenhayn, Martin (2007), “Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración”, en CEPAL (ed.), *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, , págs. 37-47, colección documentos de proyecto, Santiago, Chile.
- Huber, Evelyne (ed.) (2005), “Inequality and the State in Latin America”, *presentado en la Conferencia de APSA Task Force: Difference and Inequality in the Developing World*, Universidad de Virginia, abril.
- _____ (2001), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Huber, Evelyne y John D. Stephens (2012), *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*, Chicago: Chicago University Press.
- _____ (2001), *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: University of Chicago Press.
- ICEFI (2013), “Reformas tributarias en Centroamérica, 2009-2012”, *Boletín de Estudios Fiscales 16*, Guatemala.
- _____ (2012), *La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis*, Ciudad de Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- ICEFI/UNICEF (2011), “¿En dónde están los ausentes?: Un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para eliminar la exclusión educativa en Guatemala, 2012-2021”, *Serie de documentos de análisis ¡Contamos!*, Boletín N°5.
- IFPRI (International Food Policy Research) (s/f), “Nicaragua” (en línea), consultado en agosto de 2015 en <http://www.ifpri.org/search?keyword=RPS+Nicaragua>.
- ISSA (International Social Security Association) (s/f), “Guatemala” (en línea), consultado en julio de 2015 en <https://www.issa.int/country-details?countryId=GT®ionId=AME&filtered=false>, julio.
- Jaschick, Judith (2013), “La percepción de la desigualdad social en Guatemala. Un análisis de la opinión pública y de programas electorales”, *Revista Andina de Estudios Políticos*, 3(1), págs. 204-229.
- Jonas, Susanne (1994), “Dialéctica de la revolución y contrarrevolución guatemalteca”, en Casáu Arzú, Marta Elena y Teresa García Giráldez (eds.), *Centroamérica: balance de la década de los 80. Perspectiva por países*, 91-106. Madrid: Fundación CEDEAL.
- Jones, Mark P. (2011), “Weakly institutionalized party systems and presidential democracy: evidence from Guatemala”, *International Area Studies Review*, vol. 14, págs. 3-30.
- Kampwirth, Karen (2009), “Feminismos, anti-feminismo y la lucha del aborto terapéutico. La memoria y las consecuencias inesperadas de la revolución”, en Close, David y Salvador Martí i Puig (eds.), *Nicaragua y el FSLN (1979-2009), ¿Qué queda de la revolución?* (83-115). Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Kaplinsky, Raphael (1993), “Export processing zones in the Dominican Republic: Transforming manufactures into commodities”, *World Development*, 21(11), págs. 1851-1865.
- Kitschelt, Herbert, Kirk Andrew Hawkins, Juan Pablo Luna, Guillermo Rosas y Elizabeth J. Zechmeister (2010), *Latin American Party Systems*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Korpi, Walter y Joakim Palme (1998), “The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries”, *American Sociological Review*, vol. 63(5), págs. 661-687.
- Kruijt, Dirk (2008), *Guerrillas. War and Peace in Central America*, Londres: Zed Books.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979), “Effective number of parties: A measure with application to West Europe”, *Comparative Political Studies* 12, págs. 3-27.
- Landau, Saul (2004), *The Guerrilla Wars of Central America: Nicaragua, El Salvador and Guatemala*, Nueva York: Mcmillan.
- Lara, Roberto (2005), *Administración contable y financiera de un fondo de pensiones privado*, tesis presentada para obtener el grado de licenciatura en Ciencias Económicas. Universidad de San Carlos de Guatemala.

- Larracochea Bohigas, Eurne (2014), *Hambre cero cuatro años después*, Managua: Grupo Venencia.
- Latinobarómetro (2015), “Base de datos año 2015” (en línea), consultado en <www.latinobarometro.org>.
- _____ (2013), “Base de datos año 2013” (en línea), consultado en <www.latinobarometro.org>.
- _____ (2008), “Base de datos año 2008” (en línea), consultado en <www.latinobarometro.org>.
- Lehoucq, Fabrice (2014), “Authoritarian and Democratic Regimes in Central America”, en Sánchez-Ancochea, Diego y Salvador Martí (eds.), *Handbook of Central American Governance*, págs. 134-147, Londres: Routledge.
- _____ (2012), *The Politics of Modern Central America. Civil War, Democratization and Underdevelopment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven y Lucan A. Way (2010), *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lora, Eduardo (2012), “Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo?”, *IDB Working Paper*, 346.
- Luna, Juan Pablo (2014), “Party system institutionalization: Do we need a new concept?”, *Studies in Comparative International Development* 49, págs. 403-425.
- Macleod, Morn (2006), “De brechas a puentes. Las reivindicaciones de identidad y cultura en el movimiento maya de Guatemala”, en José Alejos García (eds.), *Dialogando alteridades: identidades y poder en Guatemala* (págs. 39-83), Universidad Nacional Autónoma de México.
- McGuire, James (2010), *Wealth, Health and Democracy in East Asia and Latin America*, Cambridge: University Press.
- Martí i Puig, Salvador (2015), “Social movements in Nicaragua (1979–2014): An exceptional case”, en Almeida, Paul (ed.), *Social Movements Across Latin America* (págs. 301-326), Nueva York: primavera.
- _____ (2014), “Political parties: the left”, en Sánchez-Ancochea, Diego y Salvador Martí (eds.), *Handbook of Central American Governance* (, págs. 236-250), Londres: Routledge.
- _____ (2013), “Nicaragua: la consolidación de un régimen híbrido”, *Revista Chilena de Ciencia Política*, vol. 1 (33), págs. 269-286.
- _____ (2012), *Nicaragua 1979-1990. La revolución enredada* (en línea Creative Commons), consultado en <[https://www.academia.edu/1621806/NICARAGUA_1979-1990.LA_REVOLUCION_ENREDADA](https://www.academia.edu/1621806/NICARAGUA_1979-1990_LA_REVOLUCION_ENREDADA)>.
- _____ (2010), “The adaptation of the FSLN: Daniel Ortega’s leadership and democracy in Nicaragua”, *Latin American Politics and Society* 52(4), págs. 79-106.
- _____ (2008), “El regreso del FSLN al poder: ¿Es posible hablar de realineamiento electoral en Nicaragua?”, *Revista Política y Gobierno*, XIV (1), págs. 75-112.
- _____ (2004), *Tiranías, rebeliones y democracia. Itinerarios políticos comparados en Centroamérica*, Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Martí i Puig, Salvador (1997), *Nicaragua 1977-1990: La revolución enredada*, Madrid: Libros de la Catarata.
- Martí i Puig, Salvador y Diego Sánchez-Ancochea (2014), “Introduction: Central America’s triple transition and the persistent power of the Elite”, en Sánchez-Ancochea, Diego y Salvador Martí (eds.), *Handbook of Central American Governance* (págs. 4-22), Londres: Routledge.
- Martínez Franzoni, Juliana (2014a), “La política social en Centroamérica: tímidos cambios y tercas continuidades”, *Revista Mesoamérica* 56, págs. 140-165.
- _____ (2014b), *Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras Avances y desafíos*, CEPAL, Santiago, Chile.
- _____ (2011a), “Sistemas de atención médica en Centroamérica: estudio comparativo sobre su capacidad para enfrentar la crisis actual”, *Cuarto informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible*, San José: Programa Estado de la Nación.
- _____ (2011b). Servicios de salud, universalismo y desigualdad en Centroamérica: tercios legados e incipientes transformaciones. *Documento elaborado para la reunión anual del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) sobre pobreza y políticas sociales*, 8 al 10 de junio, Buenos Aires.
- _____ (2008), “Welfare regimes in Latin America: Capturing constellations of markets, families and policies”, *Latin American Politics and Society* 50(2), págs. 67-100.
- Martínez Franzoni, Juliana y Diego Sánchez-Ancochea (2015), “Regímenes de Bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación”, en del Pino, Eloísa y Josefa Rubio (eds.), *Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, Madrid: Tecnos (en prensa).

- _____ (2014), “Should policy aim at having all people on the same boat? The definition, relevance and challenges of universalism in Latin America, *Desigualdades Working Paper No. 70*.
- _____ (2013a), *Good Jobs and Social Services: How Costa Rica Achieved the Elusive Double Incorporation*, Londres: Palgrave.
- _____ (2013b), “Can Latin American production regimes complement universalistic welfare regimes? Implications from the Costa Rican case, *Latin American Research Review*, 48(2), págs. 148-173.
- _____ (en prensa), *The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures*, Cambridge: Cambridge University Press (publicación en 2016).
- Martínez Franzoni, Juliana y Koen Voorend (2009), “The role of distributional coalitions in welfare regimes: Chile, Costa Rica and El Salvador, *Social Policy & Administration*, vol. 43 (4), págs. 364-381.
- Martínez Pizarro, Jorge, María Verónica Cano Christiny y Magdalena Soffia Contrucci (2014), *Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional*, CEPAL, Santiago, Chile.
- Mayorga Quirós, Román (1983), *El crecimiento desigual en Centroamérica, 1950-2000*, México, D. F.: El Colegio de México.
- Meltzer, Allan y Scott Richards (1981), “A Rational theory of the size of Government”, *Journal of Political Economy* 89 (5), págs. 914-927.
- Mesa-Lago, Carmelo (2011), “Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador (1998-2010), *Estudios sobre Políticas Públicas N° 1*, San Salvador: FUNDAUNGO.
- _____ (2009), *Sistemas de pensiones en Centroamérica. Informe de Investigación*, San José: Programa Estado de la Nación.
- _____ (2007), *Reassembling Social Security. A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*, Oxford: Oxford University Press.
- Mesa-Lago Carmelo y Mario de Franco (2010), “Estudio sobre protección social en Centroamérica, volumen 2, Anexo por países, Anexo 4: Protección Social en Nicaragua”, Unión Europea.
- Mesa-Lago, Carmelo, Ricardo Córdova y Mauricio López (1994), *El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma de la Seguridad Social*, San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.
- Millett, Richard (1977), *The Guardians of the Dynasty: A History of the U.S.-Created Guardia Nacional de Nicaragua and the Somoza Family*, Maryknoll, Nueva York: Orbis Books.
- Mkandawire, Thandika (2006). *Social Policy in a Development Context*, Ginebra: UNRISD.
- Moore, Charity (2009), “Nicaragua’s red de protección social”, An exemplary but short-lived conditional cash transfer program, *International Policy Centre for Inclusive Growth/UNDP. Country Study 17, IPCG/UNDP: Brasil*.
- Morán, Lisandro (2013), “El Modelo hegemónico antiestado como barrera para la cobertura universal en salud en Guatemala”, *Revista Cubana de Salud Pública*, 39(1): 148-153.
- Morgan, Jana (2011), *Bankrupt Representation and Party System Collapse*, University Park: Penn State University Press.
- Morlino, Leonardo (ed.) (2012), *Calidad de la democracia en América Latina*, inédito.
- Mortimore, Michael y Rooney Zamora (1998), “The International Competitiveness of the Costa Rican Clothing Industry”, *Desarrollo Productivo*, N° 46, CEPAL, Santiago, Chile.
- MSPAS (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social) (2011), *Presupuestos por resultados 2011: Operación Piloto Síntesis Ejecutiva*, San Salvador.
- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris.
- OCDE/BID/Banco Mundial (2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, Paris.
- O’Donnell, Guillermo, Phillipe Schmitter y Laurence Whitehead (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, M. A.: John Hopkins University Press.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2014), *Panorama laboral de América Latina 2014*, Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Olivares, Iván (2015), “COSEP critica aumento de pensión reducida (en línea), consultado el 23 de septiembre de 2015, en <<http://www.confidencial.com.ni/archivos/articulo/21924/cosep-critica-aumento-de-pension-reducida>>.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2012), “Health situation in the Americas basic health indicators 2012 (en línea), consultado en diciembre de 2012 en: <<http://www1.paho.org/English/SHA/coredata/tabulator/newTabulator.htm>>.

- _____ (2007), *Perfil del sistema de salud de Guatemala*, Washington, D. C.
- Padilla, Ramón, Martha Cordero, René Hernández e Indira Romero (2008), “Evolución reciente y retos de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana: una perspectiva regional y sectorial”, *Serie Estudios y Perspectivas* N° 95, CEPAL, Ciudad de México, Sede Subregional.
- Paige, Jeffery (1997), *Coffee and Power. Revolution and the Rise of Democracy in Central America*, Cambridge, M. A.: Harvard University Press.
- Palencia, Mayra (2012), “Élites y lógicas de acumulación en la modernización económica guatemalteca, *CLAS Working Paper*, consultado en abril de 2013 en <http://www.american.edu/clals/upload/Palencia_Elites_Ejes_Acumulaci%C3%B3n_Guate.pdf>.
- Pelupessy, Wim (1997), *The limits of Economic Reform in El Salvador*, Londres: MacMillan Press.
- Pension Watch (s/f), “Social pensions database” (en línea), consultado en julio de 2015 en <<http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/>>.
- Pérez, Brignoli y Yolanda Baires Martínez (1983), “Growth and crisis in the Central American Economies”, *Journal of Latin American Studies* 15: 365-398.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo (ed.) (2002), *Encadenamientos globales y pequeña empresa en Centroamérica*, San José: FLACSO.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo, Katherine Andrade-Eekhoff, Santiago Bastos y Michael Herradora (2004), *La estructura social ante la globalización: procesos de reordenamiento social en Centroamérica durante la década de los 90*, San José: FLACSO/CEPAL.
- Perraton, Jonhathan y Ben Clift (eds.) (2004), *Where are National Capitalisms now?* Londres: Palgrave Macmillan.
- Piketty, Thomas (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, M. A.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Pizarro, Ana María (2011), “Son muchas las asignaturas pendientes en el sistema de salud (en línea), *Revista Envío* N° 355, consultado en agosto de 2015 en <<http://www.envio.org.ni/articulo/4425>>.
- Pribble, Jennifer (2013), *Welfare and Party Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Regalia, Fernando y Castro, Leslie (2009), “Nicaragua: Combining demand- and supply-side incentives”, en Eichler, Rena, Ruth Levine y Grupo de Trabajo de incentivos basados en desempeño (eds.), *Performance Incentives for Global Health: Potentials and Pitfalls*, págs. 215-236, Washington, D. C.: Center for Global Development.
- Renzi, María Rosa y Dirk Kruijt (1997), *Los nuevos pobres: gobernabilidad y política social en Nicaragua*, San José: FLACSO.
- Robinson, William (2003), *Transnational Conflicts: Central America, Social Change and Globalization*, Londres: Verso Press.
- Rocha, José Luis (2000), “Pensions system reforms: Three in one (en línea), *Revista Envío* N° 226, consultado en agosto de 2015 en <<http://www.envio.org.ni/articulo/1417>>.
- Rodrik, Dani (1998), “Why do more open economies have bigger Governments?”, *Journal of Political Economy*, 106(5), págs. 997-1032.
- Rofman, Rafael, Ignacio Apella y Evelyn Vezza (eds.) (2013), *Más allá de las Pensiones Contributivas*, Buenos Aires: Banco Mundial.
- Rofman, Rafael y María Laura Oliveri (2012), “Pension coverage in Latin America: Trends and determinants. Social protection and labor”, *Discussion Paper* N° 1217, Washington D. C.: Banco Mundial.
- Rudra, Nita (2008), *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries: Who Really Gets Hurt?*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Rudra, Nita y Stephan Haggard (2005), “Globalization, democracy, and effective welfare spending in the developing world”, *Comparative Political Studies* 38 (9) págs. 1015-1049.
- Ruiz, Manuel (2010), “En temas de seguridad social el FMI tiene poco que decirnos y mucho que escuchar” (en línea), *Revista Envío* N° 342, consultado en agosto de 2015 en <<http://www.envio.org.ni/articulo/4233>>.
- Sáenz de Tejada, Ricardo (2005), *Democracia y elecciones en Guatemala (1984-2011)*, Guatemala: INGEP.
- Sánchez, Omar (2008), “Guatemala's party universe: A case study in underinstitutionalization”, *Latin American Politics and Society* vol. 50, N° 1, págs. 123-151.
- Sánchez-Ancochea, Diego (2009), “State, firms and the process of industrial upgrading: Latin America's variety of capitalism and the Costa Rican experience”, *Economy and Society*, 38(1), págs. 62-86.
- _____ (2008), “State and society: The political economy of DR-CAFTA in Costa Rica, the Dominican Republic and El Salvador”, en Sánchez-Ancochea, Diego y Ken Shadlen (eds.), *Responding to Globalization: The Political Economy of Hemispheric Integration in the Americas*, 171-200, Londres: Palgrave Macmillan.

- _____ (2007), “La globalización en países pequeños en desarrollo. Nicaragua en perspectiva comparada”, *Revista Mexicana de Sociología*, 69(2), págs. 199-242.
- _____ (2006), “Development trajectories and new comparative advantages: Costa Rica and the Dominican Republic under Globalization”, *World Development*, vol. 36 (4), págs. 996-1015.
- Sandbrook Richard, Marc Edelman, Patrick Heller y Judith Teichman (2007), *Social Democracy in the Global Periphery: Origins and Prospects*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schneider, Aaron (2014), “The Great Transformation in Central America: Transnational Accumulation and the Evolution of Capital”, en Sánchez-Ancochea, Diego y Salvador Martí (eds.), *Handbook of Central American Governance*, Londres: Routledge
- _____ (2012), *State-Building and Tax Regimes in Central America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schneider, Ben (2013). *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor and the Challenges of Equitable Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (2008), “Economic liberalization and corporate governance: The resilience of Business Groups in Latin America”, *Comparative Politics*, 40(4), págs. 379-397.
- Schneider, Ben y David Soskice (2009), “Inequality in developed countries and Latin America: Coordinated, liberal and hierarchical systems”, *Economy and Society* 38(1), págs. 17-52.
- Segovia, Alexander (2005), *Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la democracia de la Región*, San José: Fundación Friedrich Ebert.
- _____ (2004a), “Centroamérica después del café: el fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo económico”, *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, vol. 1(2), págs. 5-38.
- _____ (2004b), *El Impacto del CAFTA en el Modelo de Desarrollo Centroamericano*, Proyecto Centroamérica en el Siglo XXI, ASIES-IDRC.
- Segura-Ubierno, Alex (2008), *The Political Economy of the Welfare State in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shadlen, Ken (2005), “Exchanging development for market access? Deep integration and industrial policy under multilateral and regional-bilateral trade agreements”, *Review of International Political Economy*, 12 (5), págs. 750-775.
- Shapiro, Ian, Peter Swenson y Daniela Donno (eds.) (2008), *Divide and Deal: The Politics of Distribution in Democracies*, Nueva York: New York University Press.
- Silva, Víctor (2014), *The History of the Nicaraguan Social Security Institute: An Analysis of Path Dependency*, Thesis Submitted to the Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts in Development Management & Policy, University of Georgetown.
- Singa Boyenge, Jean-Pierre (2007), “ILO database on export processing zones (revised). Sectoral Activities Programme”, *Working Paper 251*.
- Sorensen, Ninna (2014), “Central American migration, remittances and transnational development”, en Sánchez-Ancochea, Diego y Salvador Martí (eds.), *Handbook of Central American Governance*, Londres: Routledge.
- Spalding, Rose (2014a), *Contesting Trade in Central America: Market Reform and Resistance*, Austin: University of Texas Press.
- _____ (2014b), “Social Movements in Central America”, en Sánchez-Ancochea, Diego y Salvador Martí (eds.), *Handbook of Central American Governance*. Londres: Routledge.
- _____ (2013), “Business and state relations in post-revolutionary Nicaragua: Elite realignment and the new strategy of collaboration”, *Documento preparado para el Proyecto de Élités en Centroamérica*, FLACSO-Costa Rica, junio.
- _____ (1994), *Capitalists and Revolution in Nicaragua: Opposition and Accommodation, 1979-1993*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Sugiyama, Natasha (2011), “The diffusion of conditional cash transfer programs in the America”, *Global Social Policy*, 11(2/3), págs. 250-278.
- Tanzi, Vito (2004), “La globalización y la necesidad de una reforma fiscal en los países en desarrollo”, *documento de divulgación IECI, 06*, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, BID.
- Thorp, Rosemary (1998), *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th century*, Washington, D. C.: BID.
- Tinoco, Gilma Yadira y Sonia Agurto (2003), *Diagnóstico, género y mercado laboral en Nicaragua*, San José: OIT.

- Torres-Rivas, Edelberto (2005), “Guatemala: Estado, heterogeneidad estructural y ciudadanía, una visión etnocultural”, texto presentado en las *Jornadas Pueblos indígenas de América Latina: Realidad y retos*, Barcelona, 27 y 28 de abril.
- _____ (1998), “Democracia y violencia política”, *Cuadernos de Ciencias Sociales* N° 107, San José.
- _____ (1993), *History and Society in Central America*, Austin, Texas: University of Texas Press.
- _____ (1980), “La formación del Estado y del sector público en Centroamérica y Panamá”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 42(2), págs. 561-589.
- UNESCO (2007), “La cruzada nacional de alfabetización” (en línea), consultado el 23 de septiembre 2015 en <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/flagship-project-activities/memory-of-the-world/register/full-list-of-registered-heritage/registered-heritage-page-6/national-literacy-crusade/>.
- Vargas Cullell, Jorge (2014), “Advancing the study of stateness in Central America: Methodology and some illustrative findings”, en Sánchez-Ancochea, Diego y Salvador Martí (eds.), *Handbook of Central American Governance*, págs. 119-132, Londres: Routledge.
- Vilas, Carlos (1988), “El desarrollo desigual de las condiciones revolucionarias en Centroamérica (1950-1980)”, *Estudios Latinoamericanos CELA (Managua)* vol. 3 (5): julio-diciembre.
- Walker, Carol (2011), “For universalism and against the mean test”, en Walker, Alan, Adrian Sinfield y Carol Walker (eds.), *Fighting Poverty, Inequality and Injustice: A Manifesto Inspired by Peter Townsend*, págs. 133-152, Bristol: The Policy Press.
- Walter, Knut (1993), *The Somocista Regime*, Chapel Hill: North Carolina University Press.
- Wickham-Crowley, Timothy (1993), *Guerrillas and Revolution in Latin America: A Comparative Study of Insurgents and Regimes since 1956*, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Willmore, Larry (2007), “Universal Pensions for Developing Countries”, *World Development*, 35(1) págs. 24–51.