

P A R T E

IV

Dilema estratégico

Esta sección tiene la finalidad de contribuir a un debate centroamericano sobre las opciones y estrategias que el Istmo puede impulsar en temas clave, en los cuales seguir “haciendo lo mismo” acarrearía serias consecuencias para el desarrollo humano sostenible.

Un dilema estratégico es un obstáculo severo, que persistirá de no mediar decisiones y acciones explícitamente dirigidas a enfrentarlo, y que limita -en mayor o menor medida- el desarrollo humano de varios países (al menos tres), por lo cual su solución se considera decisiva, necesaria y urgente para alcanzar en el mediano plazo una situación distinta y deseable para la región en su conjunto. No hay una manera única de superarlo, pero cada respuesta implica un balance distinto de ventajas y costos, del mismo modo que su aplicación supone resolver; una disyuntiva -real o potencial- entre dos objetivos válidos pero difíciles de conciliar, que se contraponen en la actualidad.

Al utilizar un enfoque prospectivo y propositivo, esta sección recurre no solo a información secundaria e investigaciones propias, sino a la elaboración de modelos formales para delinear escenarios futuros, con base en la estilización de las condiciones prevalecientes en los países. Mediante la identificación de alternativas de acción se pretende que el análisis sirva de insumo para el

debate y la formulación de políticas públicas, y que ayude a orientar las decisiones regionales.

Como resultado del proceso de consulta para la formulación del temario, y de conformidad con el mandato recibido del Consejo Consultivo, para este Informe se seleccionó el dilema estratégico de disminuir la exclusión social mediante acuerdos políticos pluralistas y sostenibles. El capítulo dedicado a este tema se basa en la siguiente pregunta: ¿Bajo cuáles condiciones es probable un acuerdo político duradero que haga posible disminuir la exclusión social en sociedades altamente inequitativas, con sistemas semidemocráticos y que experimentan una intensa y extendida violencia social?

El capítulo presenta, como innovación, el uso de un enfoque de la exclusión social que permite observar y analizar los procesos de “desempoderamiento” de la población y que, desde esta perspectiva, van más allá de la posibilidad de contar con un nivel básico de ingresos.

La sección “Dilema estratégico” se incorporó por primera vez en el Tercer Informe. En esa oportunidad se analizaron los temas de inseguridad ciudadana e inserción en la economía internacional (capítulos

12 y 13). En el primero se buscó determinar cómo podría la región superar el flagelo de la inseguridad ciudadana, sin que ello signifique un deterioro de la calidad de la democracia y el Estado de derecho. El segundo se planteó la interrogante de cómo sacar el mayor provecho de la inserción internacional de Centroamérica, en términos de crecimiento y progresos en desarrollo humano. Ambos dilemas siguen pendientes y su solución depende, a su vez, de que el Istmo pueda dar un salto cualitativo en la reducción de la exclusión social.

La escogencia de un dilema en particular no significa que no existan otros en la región. Sin embargo, cabe destacar que el seleccionado para esta edición posee un carácter estratégico y conjuga múltiples temas y desafíos para la mayoría de los países. De ahí que el enfoque de la exclusión social articule y profundice las descripciones y análisis que se presentan en los demás capítulos del Informe.

C A P Í T U L O

10

El dilema estratégico de reducir la exclusión social

INDICE

Introducción

Justificación
Organización del capítulo
Metodología y fuentes de información

La exclusión social: retrato de un desastre humano

Síntesis conceptual y metodológica
La exclusión social como problema estructural
Aproximaciones territoriales indirectas a la exclusión social
La exclusión como experiencia vital: las historias de dieciocho centroamericanos

Perspectivas de reducción de la exclusión social

Políticas para la inclusión social
El salto posible hacia una mayor inclusión social
El costo de un salto parcial, pero realista, a la inclusión
Poca voluntad política para apoyar el salto a la inclusión

Escenario político futuro más probable: deslizamiento hacia estados degradados

Condiciones iniciales:
la situación estratégica actual
Razones por las cuales la dinámica política bloquea un acuerdo
Bloqueo político crea riesgo de deslizamiento hacia un estado degradado

Un escenario alternativo: el desbloqueo del sistema político

Mecanismo que desarticularía el bloqueo
El camino hacia el acuerdo político: formalización del escenario
Evitar la instrumentalización del acuerdo político

Anexo 1. Metodología para medir la exclusión social**Anexo 2. Perfiles de exclusión: una aproximación etnográfica****Anexo 3. Metodología para estimar el salto realista a la inclusión****Anexo 4. Simulaciones del costo económico de disminuir la exclusión****Anexo 5. Metodologías para las consultas sociales y el estudio de dominios reservados****Anexo 6. Metodología para la elaboración de escenarios políticos****Introducción**

El presente capítulo examina una tragedia social centroamericana. Al cierre de la primera década del siglo XXI, alrededor de 3,3 millones de hogares en el Istmo (17,2 millones de personas) subsisten en condiciones paupérrimas, con acceso nulo o precario a los mercados de trabajo, sin seguridad social y con bajísimos niveles de instrucción pública. Esta situación refleja un casi inexistente poder o capacidad individual y colectiva para influir sobre el funcionamiento de los mercados y sobre la redistribución social que el Estado debe realizar. Son hogares que han sido simultáneamente abandonados por ambos, el mercado y el Estado, una condición que en este Informe se denomina exclusión social.

Los gobiernos y la mayoría de los partidos y organizaciones sociales consideran indeseables las privaciones humanas asociadas a la exclusión. Las Constituciones Políticas, los tratados y convenciones internacionales suscritas por los países reconocen derechos sociales y la obligación de garantizar su disfrute. Sin embargo, durante la última década hubo muy poco progreso en reducir este problema: las naciones que mostraban altos niveles de exclusión social al inicio del decenio los siguen teniendo hoy en día. ¿Por qué esta falta de resultados?

En este capítulo se analizan los factores políticos que impiden mejorar esta situación. Se argumenta, en síntesis, que los países centroamericanos con altos niveles de exclusión tienen sistemas políticos bloqueados a la redistribución social. Estos bloqueos ponen en riesgo su estabilidad, y la de toda la región, pues interactúan con problemas como la alta violencia social, la debilidad institucional de los Estados y un estilo de desarrollo económico simple y de baja productividad. En estas condiciones, una reducción de la exclusión social es poco probable y existe la amenaza de que estos países se conviertan en sociedades con Estados degradados, un tipo de Estado defectuoso, incapaz de cumplir con la función básica de cualquier Estado moderno: dar orden y previsibilidad a las relaciones sociales. Este Estado degradado estaría en peligro crónico de evolucionar hacia una situación extrema de disolución, el Estado fallido.

El capítulo aborda una segunda pregunta¹: ¿bajo qué condiciones es probable disminuir la exclusión social en sociedades altamente inequitativas, con sistemas semidemocráticos y que experimentan una intensa y extendida violencia social? La clave para cambiar el rumbo de las cosas es la acción política inclusiva: acuerdos duraderos para reducir la exclusión

social que desbloqueen los sistemas políticos y desencadenen cursos alternativos de evolución. Acuerdos de este tipo son probables cuando confluyen cuatro factores: los ciudadanos los demandan, los partidos políticos los quieren, el Estado puede implementarlos y los poderosos no los impiden. Tal convergencia de factores crea una oportunidad para que una alianza de partidos, movimientos sociales y organizaciones gremiales, concerte acciones públicas con profundas implicaciones redistributivas.

Una secuencia de factores destrabaría el camino hacia el establecimiento de acuerdos políticos duraderos. Un agravamiento de las amenazas económicas, sociales y políticas que ya enfrentan varios países del Istmo acorralaría a vastos grupos sociales, incluidos los poderosos. En la situación resultante las élites no podrían salvarse solas, pese a su poder económico y político, y requerirían objetivamente entrar en transacciones con otros sectores sociales, para revertir su vulnerabilidad. El fortalecimiento del poder infraestructural del Estado surge como una necesidad para atacar las amenazas, cumplir los acuerdos y garantizar que ningún grupo instrumentalice al Estado en su favor. Finalmente, el acuerdo político podría ser reforzado mediante un programa de cooperación internacional, cuya ejecución estaría sujeta a condiciones como el aumento de la recaudación tributaria, la ampliación de los controles sobre la acción pública y la evaluación de resultados.

El capítulo caracteriza la tarea de reducir la exclusión social como un dilema estratégico. Es, para empezar, un enigma: si disminuir la exclusión social daría lugar a una situación más beneficiosa para la sociedad e, incluso, para los poderosos, ¿por qué no hay avances en esta materia? Es, además, un problema complejo: las soluciones implican costos -financiar una ampliación del gasto público- aspecto que históricamente ha generado resistencia en el Istmo. Por otra parte, resolverlo supone producir un resultado poco probable: ¿por qué esperar cosas distintas de la interacción entre los mismos acto-

res? Por último, es claro que la situación actual puede evolucionar en direcciones diferentes y, por tanto, solo bajo ciertas condiciones (pero no en otras) es probable ensayar una respuesta a la extendida exclusión social.

El dilema es estratégico para Centroamérica porque una alta exclusión social prevalece en cuatro de sus siete países, en los que habita más del 80% de la población del Istmo². Cerca del 40% de los habitantes de esas naciones sufre exclusión (Pérez-Sáinz et al., 2010). Este severo obstáculo al desarrollo humano se mantendrá de no mediar decisiones y acciones políticas, pues en la actualidad hay conflictos, intereses, debilidades institucionales o condiciones estructurales que contribuyen a la persistencia del problema. Su superación es decisiva para el futuro de la región.

Justificación

A las sociedades centroamericanas les conviene reducir la exclusión social para lograr rápidos avances en su desarrollo humano. Con ello aumentarían la producción y la productividad, el bienestar social y el consumo de las personas, y además mejoraría la calidad de la democracia, pues la exclusión es una situación política hostil en tanto impide que vastos segmentos de la ciudadanía cuenten con condiciones materiales y simbólicas para participar en la vida pública³. Una reducción de la exclusión también favorecería a las élites, en la medida en que los progresos económicos y sociales evitarían que la redistribución implique “juegos de suma cero”⁴. Cuando los derechos de propiedad están garantizados, cambios para mejorar las condiciones de vida y trabajo de la población excluida generan nuevas oportunidades de negocios para los empresarios⁵.

Sin embargo, como se documenta en este capítulo, las iniciativas para reducir la exclusión social han encontrado reiteradas y exitosas resistencias, cuyo estudio es necesario para sugerir maneras de vencerlas. Los empresarios se han opuesto a la reforma sustantiva de los sistemas tributarios de la región, condición indispensable para la

implementación de vigorosas políticas públicas⁶. Partidos y dirigentes políticos han resistido mejoras en la gestión pública y su transparencia que disminuirían el clientelismo y la corrupción. Ha habido incapacidad de las burocracias para desarrollar políticas y programas en estos ámbitos, aun cuando hayan tenido recursos para ejecutarlos⁷. Esta incapacidad y estas resistencias configuran un panorama que entraña graves riesgos para los Estados y para diversos actores sociales, incluso las élites, pues incrementa la fragilidad política en el Istmo.

Organización del capítulo

El capítulo se organiza en cuatro apartados principales, además de esta Introducción. En la segunda sección se examinan la prevalencia y los rasgos de la exclusión social en Centroamérica. Se busca responder dos interrogantes: ¿qué tan grave es la exclusión como problema social? y ¿qué significa la exclusión como experiencia vital? El principal hallazgo es que la exclusión es un severo y endémico problema estructural en el centro y el norte del Istmo, donde las sociedades tienen débiles mecanismos públicos y privados de inclusión social.

La tercera sección analiza las perspectivas de reducir la exclusión social en la región. Aborda varias preguntas: ¿cuáles políticas contribuirían con este propósito?, ¿cuán grande es el salto posible hacia una mayor inclusión, dadas las realidades actuales?, ¿cuánto costaría una disminución parcial, pero realista, de la exclusión?, ¿hay voluntad entre actores influyentes para propiciar un salto a la inclusión social? La principal conclusión es que eliminar la exclusión en Centroamérica no es posible a mediano plazo, debido a los límites que imponen los mercados de trabajo, la debilidad institucional y el sesgo de las políticas sociales. Por otra parte, se documenta un problema de acción colectiva que bloquea las acciones políticas para reducir la exclusión.

Los siguientes dos acápite tienen un carácter prospectivo. La cuarta sección analiza el curso más probable de evolución futura, dado el

bloqueo político hacia acciones conducentes a reducir la exclusión. Ofrece una visión estilizada de la situación estratégica que enfrentan los países más aquejados por una alta prevalencia de este problema y concluye señalando el fuerte riesgo de deslizamiento a escenarios de Estados degradados. La última sección aborda la pregunta principal del capítulo: ¿bajo qué condiciones es probable un acuerdo político duradero para disminuir la exclusión social? Ambos apartados utilizan una metodología de escenarios políticos para formular sus conclusiones.

Metodología y fuentes de información

La exclusión tiene dimensiones económicas, sociales, políticas e institucionales. Por ello, el presente capítulo sintetiza una gran cantidad de estudios y fuentes de información, primarias y secundarias, que han sido empleadas a lo largo del Informe. No obstante, en lo medular, el texto se basa en investigaciones especialmente comisionadas: Pérez-Sáinz et al. (2010) y Dary (2010) en el tema de exclusión social, Avendaño (2010) en el de los costos de reducir los niveles de exclusión, Martínez-Franzoni (2010) y Mesa-Lago (2010) en lo que concierne a los sistemas de salud pública y de pensiones, respectivamente, y Vargas-Cullell y Ramírez (2011) en el análisis de escenarios políticos.

La base del capítulo es el procesamiento de las encuestas de hogares de seis países centroamericanos durante el período 2001-2009. Para el estudio comparativo de la exclusión, se elaboró una megabase de datos regional a partir de la armonización de variables de empleo, educación, salud y otras. Ahí donde fue posible, se incluyeron tres observaciones a lo largo del período: una al inicio de la década, otra en el intermedio y otra en el último año disponible⁸. Las encuestas de hogares fueron también fuente de información para los estudios de los sistemas públicos de salud y pensiones, junto con otros datos secundarios.

El capítulo aplica el análisis de escenarios a tres temas:

- la estimación de la magnitud del salto realista hacia la inclusión, esto es, la proporción de hogares que podrían, en el corto plazo, dejar de sufrir exclusión social,
- los costos asociados si los países de la región se propusieran aplicar un programa mínimo contra la exclusión⁹,
- la formulación de escenarios políticos.

En el último caso se empleó, al igual que en el Informe de 2008, el *software* QGeNIe2, del Laboratorio de Sistemas de Decisión de la Universidad de Pittsburgh, diseñado para formular escenarios bajo condiciones de incertidumbre y dificultad para asociar probabilidades numéricas a los factores (DSL-UP, 2011; Druzdzel, 2009).

La exclusión social: retrato de un desastre humano

La exclusión social es un desastre humano¹⁰. Cuando una persona, hogar o grupo social la padece, significa que ha sido abandonado doblemente, por el mercado y por el Estado. En consecuencia, vive en condiciones paupérrimas crónicas. Su vida, y las de sus seres queridos, están acechadas por amenazas de todo tipo, la mayoría prevenibles si tuvieran acceso a empleos formales y a servicios sociales. En Centroamérica este desastre es de grandes proporciones y en la última década su magnitud no ha disminuido, pese al crecimiento económico experimentado en algunos años y a los indudables avances que, en promedio, muestran los indicadores sociales en todos los países. Lo que pasa es que vastos segmentos de la población no han participado de ese progreso.

En esta primera sección del capítulo se delinea un retrato de la exclusión social como desastre humano. Este retrato es el pilar sobre el que se sostiene, posteriormente, el análisis de la exclusión como problema político, es decir, como dilema estratégico regional. La sección se divide en cuatro acápite. El primero presenta un breve resumen conceptual y metodológico de la exclusión social como perspectiva de

análisis. El segundo estima su prevalencia y gravedad como problema social en Centroamérica. El tercer acápite efectúa aproximaciones indirectas a la territorialidad de la exclusión social, con el fin de ubicar las zonas específicas donde ésta puede ser más grave. Finalmente, el cuarto apartado estudia la exclusión social como experiencia vital, a partir de las vidas de dieciocho centroamericanos que la padecen.

Síntesis conceptual y metodológica

La exclusión social es aquella condición en la que las personas tienen una nula o precaria inserción en los mercados de trabajo y no pueden ejercer los derechos sociales que constitucional o legalmente les han sido reconocidos. Esta incapacidad de ejercer los derechos indica que, en la práctica, las personas no gozan del estatus de ciudadanía social (Pérez-Sáinz et al., 2010; Bottomore y Marshall, 1998)¹¹. La exclusión, como modalidad de desigualdad social, refleja un doble y simultáneo abandono, del mercado y el Estado, que genera condiciones de vida paupérrimas para quienes la padecen.

La exclusión social es un concepto y, a la vez, una perspectiva para estudiar las privaciones humanas resultantes de desigualdades extremas. Comparte con el concepto de pobreza un mismo objeto de análisis, las privaciones humanas, pero su alcance y sus métodos de medición son distintos. En el caso de la pobreza, el interés se centra en determinar la magnitud, intensidad y severidad de las privaciones. En el caso de la exclusión, el foco no son las privaciones en sí mismas, sino los factores inmediatos que las producen (consúltese la metodología en el anexo 1).

Conceptos básicos: desigualdad y exclusión social

Por desigualdad (inequidad) social se entiende las diferencias en la distribución de recursos socialmente valiosos que cumplen tres requisitos. El primero es que se originen en situaciones independientes de la capacidad e inteligencia de las personas, es decir, que sean sistemáticas y las afecten en virtud de su pertenencia a un grupo social

determinado. El segundo requisito es que prevalezcan a lo largo del tiempo, debido a la existencia de condiciones sociales de partida que dan ventajas y desventajas inmerecidas a unos y otros. Finalmente, las diferencias deben ser de una magnitud tal que superarlas o incluso disminuirlas sea poco probable para las personas en desventaja, pese a sus esfuerzos, si no es mediante la intervención pública¹².

La exclusión social es una modalidad específica de desigualdad social extrema, no solo entre individuos, sino también entre pares categóricos (de género, etnia, edad, territorialidad) y entre clases sociales. Refiere a una condición en la que las personas tienen una crónica inserción precaria en el mercado laboral y no pueden ejercer los derechos sociales que constitucionalmente les han sido reconocidos, pues no tienen acceso a los servicios que proveen la base material de ese ejercicio. Debido a ello, los excluidos sociales son “tomadores absolutos” del estado de cosas, personas o grupos carentes de poder para sacar ventaja de las condiciones de organización y distribución de activos socialmente valiosos.

El concepto de exclusión invoca la metáfora de la fractura de la sociedad, el quiebre del tejido social. Es en términos de esta metáfora que debe interpretarse el estar “fuera” (exclusión) y el estar “dentro” (inclusión) de la sociedad. Ella alude al hecho de que la diferencia entre incluidos y excluidos no es una cuestión de grado de integración, sino que refleja situaciones cualitativas distintas, relacionadas con las asimetrías de poder. Los incluidos pueden tener diversas modalidades y niveles de integración social, algunas deficientes, pero no experimentan el doble y simultáneo abandono por parte del mercado y del Estado. Los excluidos retratan el desastre social que ese doble abandono provoca (Pérez Sáinz et al., 2010).

La diferencia cualitativa entre inclusión y exclusión no supone aceptar que la exclusión social es una categoría homogénea. Así como existen diversas modalidades de inserción social, hay diversas modalidades de exclusión. Por ejemplo, no todos los hogares tienen

iguales modos de inserción laboral aunque, en general, todos ellos puedan ser calificados como precarios. En síntesis, la exclusión puede asumir manifestaciones muy variadas.

La exclusión social como problema estructural

Existen diferencias muy notables en la prevalencia de la exclusión entre y dentro de los países centroamericanos. Es claramente menor en las naciones del sur del Istmo, las de mayor desarrollo humano, que en el resto. Asimismo, la exclusión es más grave en las áreas rurales que en las urbanas. Pero, más allá de estos contrastes, puede afirmarse que la exclusión social es un extendido y grave problema estructural en los países más poblados de la región.

Así pues, la exclusión es extendida en los países del centro y el norte del Istmo. Es grave porque, en esas naciones, la mayoría de los hogares excluidos pertenece al “núcleo duro” de la exclusión; son hogares que, para salir de esa condición, requerirían un cambio radical en su perfil sociolaboral. Y es estructural por cuanto, en la primera década del siglo XXI, la prevalencia del problema se mantuvo estable por lo general, pese a que la región vivió ciclos económicos expansivos y recesivos. Ello indica que se trata de una fractura social difícil de superar.

En este acápite se utilizan las encuestas de hogares para estudiar la prevalencia y el perfil sociolaboral de los hogares que viven en exclusión. Además, se analizan el tipo y la robustez de los mecanismos de inclusión social con que cuentan las sociedades centroamericanas.

Fuertes diferencias en la prevalencia de la exclusión social

La prevalencia de la exclusión social en los países del Istmo se mantuvo estable en la última década. La excepción es Nicaragua, donde disminuyó significativamente entre 2001 y 2005, aunque la imposibilidad de contar con una medición reciente impide saber si este cambio fue duradero o circunstancial (cuadro 10.1). La estabilidad era un resultado esperable: por tener un carác-

ter estructural, la fractura social de la exclusión es difícil de sanar. La época de rápido crecimiento económico que se experimentó durante buena parte de la década dejó de lado a millones de personas.

Como se mencionó, existen grandes diferencias en la severidad de la exclusión social, hecho asociado a los diversos niveles de desarrollo humano que muestran los países de la región. El problema es particularmente extendido en las naciones del centro y el norte del Istmo: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, que albergan a alrededor del 80% de la población centroamericana y tienen los menores logros en desarrollo humano; en ellas cerca de cuatro de cada diez hogares viven en situación de exclusión social.

Panamá se ubica en una posición intermedia, con una prevalencia de la exclusión cercana al 30% de los hogares, sin mayores cambios pese al rápido y sostenido ritmo de crecimiento económico que registró durante el período 2001-2009 (el más alto de la región y uno de los más altos de América Latina). En Costa Rica la prevalencia de la exclusión es sensiblemente inferior, aunque siempre importante: cerca de uno de cada diez hogares se encuentra en esa condición (cuadro 10.1). En resumen, las sociedades centroamericanas pueden clasificarse en aquellas con más baja exclusión (Costa Rica y Panamá) y aquellas con alta prevalencia de exclusión (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua).

Por definición y comprobación, los hogares socialmente incluidos y los hogares excluidos tienen perfiles sociolaborales contrastantes. Por ejemplo, los ingresos de los incluidos, pese a su heterogeneidad, son muy superiores a los de los excluidos. En los tres países donde la comparación fue posible, el ingreso per cápita de los hogares excluidos en el 2009 fue entre el 41% y el 56% del ingreso de los hogares incluidos. En los tres casos, la brecha es mayor en las zonas urbanas que en las rurales, un resultado previsible debido a que en las ciudades (sobre todo en las capitales) tienden a residir los grupos de mayor ingreso (cuadro 10.2). Por otra

CUADRO 10.1

CENTROAMÉRICA

Hogares en exclusión social, según país. 2001, 2005 Y 2009
(porcentajes)

País	2001	2005	2009
Costa Rica	11,3	10,3	10,0
El Salvador	40,1	42,2	39,8
Guatemala ^{a/}	38,7	41,6	
Honduras ^{b/}	48,3	48,9	48,5
Nicaragua	44,8	35,6	
Panamá	30,0	29,8	29,1

a/ Los datos del 2005 corresponden al 2006.

b/ Los datos del 2009 corresponden al 2007.

Fuente: Pérez-Sáinz et al., 2010, a partir de las encuestas de hogares de los países.

CUADRO 10.2

CENTROAMÉRICA

Ingreso promedio per cápita de los hogares excluidos con respecto al de los hogares incluidos. 2009
(proporción del ingreso de los incluidos)

País	Relación de ingreso ^{a/}		
	Urbana	Rural	Total
Costa Rica (2009)	40	52	41
El Salvador (2009)	58	69	54
Honduras (2007)	66	69	56

a/ Cociente del ingreso per cápita promedio de los excluidos entre el ingreso de los socialmente incluidos.

Fuente: Pérez-Sáinz et al., 2010, a partir de las encuestas de hogares de los países.

RECUADRO 10.1

Exclusión social y pobreza

En la medida en que la exclusión social está asociada a condiciones paupérrimas de vida, cabría esperar que la pobreza sea significativamente mayor entre los hogares excluidos que entre los incluidos. Sin embargo, como pobreza y exclusión son conceptos distintos, no todos ni casi todos los pobres son excluidos, ni todos los excluidos viven en pobreza. Por diversas razones hay incluidos que pueden tener problemas de ingreso (por ejemplo, si su salario está por debajo de la línea de pobreza) y excluidos que, pese a su precariedad laboral, generan ingresos por encima de la línea de pobreza.

Esta es precisamente la situación encontrada en Honduras y Costa Rica, los dos países para los cuales fue posible hacer la comparación. En Costa Rica, donde la pobreza afecta a cerca del 20% de los hogares, la mitad de los hogares excluidos es pobre, mientras que solo el 15% de los no excluidos está en esa condición. En Honduras, un país con altos niveles de exclusión y pobreza, el 69% de los excluidos y el 49% de los no excluidos son pobres (cuadro 10.3).

parte, como era de esperar, existe una asociación directa entre vivir en exclusión y vivir en condiciones de pobreza (recuadro 10.1).

El mundo de la exclusión social puede ser, como ya se dijo, muy variado en su interior. Una manera simple de aproximarse a esta heterogeneidad es clasificar a los hogares excluidos en dos grupos, según su perfil sociolaboral: los que pertenecen al “núcleo duro” de la exclusión social y los que pertenecen al grupo de la “exclusión blanda”. Los primeros están compuestos por personas cuya mala inserción laboral, bajos niveles de instrucción educativa y nulo acceso a la seguridad social coinciden a plenitud con los perfiles teóricamente

esperados para hogares que se encuentran en exclusión social. Sacar a este grupo de su condición implicaría, en la práctica, un cambio radical de su perfil sociolaboral.

Los hogares en “exclusión blanda” son aquellos cuyos perfiles laborales, niveles educativos y acceso a la seguridad social, aunque muy bajos, no coinciden con lo esperado para hogares excluidos, pues alguno(s) de sus miembros puede(n) tener una condición sociolaboral ligeramente mejor que el resto. Aunque sufren la exclusión, para abandonarla no requerirían “reinventar” por completo su perfil sociolaboral, sino mejoras menos drásticas en su inserción laboral o su acceso a servicios

sociales (por ejemplo, más miembros con seguridad social)¹³.

Infelizmente, en los países centroamericanos con más alta exclusión prevalece el núcleo duro: por lo general éste comprende por encima de tres cuartas partes de los hogares excluidos (cuadro 10.4). Este hallazgo es muy problemático, pues dice que ahí donde el fenómeno es más extendido es también más severo. Lo contrario también es cierto: en Costa Rica, donde la exclusión es menor, predomina la exclusión blanda. Panamá es un caso mixto, pues tiene porcentajes de exclusión relativamente bajos, pero con preponderancia del núcleo duro.

CUADRO 10.3

COSTA RICA Y HONDURAS

Niveles de pobreza de los hogares, según situación de exclusión/ inclusión social

(porcentajes)

País	Zona	Situación del hogar	Pobreza		No pobres
			Extrema	Relativa	
Costa Rica (2009)	Urbana	Excluidos	17,4	36,2	46,4
		No excluidos	2,4	12,9	84,7
	Rural	Excluidos	17,0	29,3	53,6
		No excluidos	3,5	11,6	84,9
	Total	Excluidos	17,2	32,3	50,5
		No excluidos	2,8	12,4	84,7
Honduras (2007)	Urbana	Excluidos	33,2	31,9	34,9
		No excluidos	15,8	29,9	54,3
	Rural	Excluidos	61,0	9,9	29,1
		No excluidos	40,6	13,2	46,3
	Total	Excluidos	50,8	18,0	31,2
		No excluidos	25,5	23,4	51,1

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del instituto de Estadística de cada país y Pérez-Sáinz et al., 2010.

CUADRO 10.4

CENTROAMÉRICA

Hogares en situación de exclusión social. 2001, 2005 y 2009

(porcentajes)

País y año	Núcleo duro de exclusión ^{a/}	Exclusión blanda ^{b/}	Prevalencia ^{c/}
Costa Rica			
2001	3,4	7,9	Exclusión blanda
2005	2,9	7,4	Exclusión blanda
2009	3,3	6,7	Exclusión blanda
El Salvador			
2001	29,3	10,8	Núcleo duro
2005	30,9	11,3	Núcleo duro
2009	29,1	10,7	Núcleo duro
Guatemala			
2001	31,7	7,0	Núcleo duro
2006	32,2	9,4	Núcleo duro
Honduras			
2001	37,4	11,0	Núcleo duro
2005	38,5	10,4	Núcleo duro
2007	38,9	9,7	Núcleo duro
Nicaragua			
2001	33,9	10,9	Núcleo duro
2005	28,1	7,5	Núcleo duro
Panamá			
2001	21,0	9,0	Núcleo duro
2005	18,9	10,9	Núcleo duro
2009	17,7	11,4	Núcleo duro

a/ Núcleo duro de exclusión: hogares inicialmente clasificados como excluidos y categorizados como tales por el procedimiento estadístico del análisis discriminante.

b/ Exclusión blanda: hogares clasificados inicialmente como excluidos, pero no categorizados como tales por el análisis discriminante.

c/ Se refiere al tipo de exclusión predominante en el país.

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del instituto de Estadística de cada país y Pérez-Sáinz et al., 2010.

Tal como se señaló anteriormente, existen importantes diferencias entre zonas rurales y urbanas. El predominio del núcleo duro es mucho mayor en las primeras que en las segundas. Cerca de ocho de cada diez hogares excluidos que viven en áreas rurales tienen ese perfil, proporción que disminuye a seis de cada diez en las urbanas (cuadro 10.5). Estas magnitudes se mantuvieron relativamente estables a lo largo de la década.

Dos patrones de inclusión social

La inclusión social es la otra cara de la moneda de la exclusión. ¿Cuáles son los modos o vías que tienen las sociedades para que sus poblaciones participen activamente de los frutos del desarrollo social y económico de sus países? La inclusión social puede lograrse por tres vías:

- por mercados laborales dinámicos, capaces de generar una oferta de trabajos formales amplia y sostenida,
- por medio de políticas sociales universales, que den amplio acceso a la población a servicios sociales de calidad (ciudadanía social),
- o por una mezcla de ambos.

La inclusión por la vía del mercado laboral tiende a ser la ruta principal en los países con alta prevalencia de exclusión. La mayoría de los hogares incluidos, o al menos el grupo principal, tiene empleos no precarizados pero accesos relativamente bajos al disfrute de derechos sociales (zona B en el diagrama 10.14 del anexo 1). Sin embargo, hay diferencias. En Honduras y Nicaragua, los países de menor desarrollo humano, esta ruta no solo agrupa a la mayoría de los hogares incluidos, sino que en 2009 era aun más importante que en 2001. En El Salvador y Guatemala su peso tendió a disminuir, aunque conservó un papel destacado (gráfico 10.1). En Costa Rica y, en menor medida, Panamá, la inclusión social se logra por la acción combinada de los mercados laborales y las políticas sociales públicas. Más del 60% de los hogares costarricenses

CUADRO 10.5

CENTROAMÉRICA

Hogares en exclusión/inclusión social, según zona. 2001, 2005 y 2009 (porcentajes)

Zona y año	Hogares incluidos	Hogares excluidos		
		Total	Exclusión blanda ^{a/}	Núcleo duro ^{b/}
Urbana				
2001	74,2	25,8	9,8	16,1
2005	73,6	26,4	10,5	15,9
2009 ^{c/}	75,3	24,7	9,7	15,0
Rural				
2001	49,4	50,6	8,5	42,0
2005	48,5	51,5	8,5	43,0
2009 ^{c/}	53,6	46,4	9,4	37,1
Total				
2001	62,9	37,1	9,2	27,9
2005	62,9	37,1	9,6	27,5
2009 ^{c/}	66,5	33,5	9,6	24,0

a/ Exclusión blanda: hogares clasificados inicialmente como excluidos, pero no categorizados como tales por el análisis discriminante.

b/ Núcleo duro de exclusión: hogares inicialmente clasificados como excluidos y categorizados como tales por el procedimiento estadístico del análisis discriminante.

c/ No contempla a Guatemala y Nicaragua.

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del instituto de Estadística de cada país y Pérez-Sáinz et al., 2010.

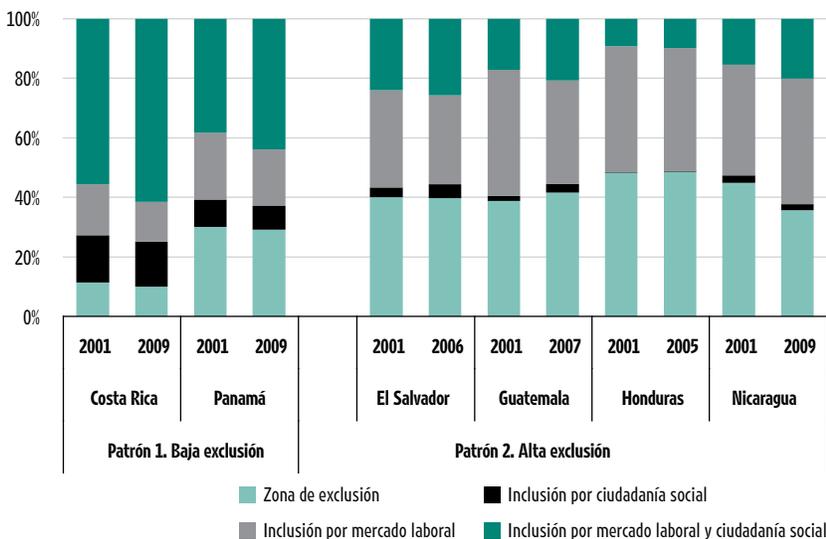
y el 44% de los panameños siguen esa vía de inclusión, en comparación con menos del 25% en el centro y el norte centroamericanos¹⁴.

En síntesis, las sociedades centroamericanas ofrecen dos rutas para escapar de la exclusión social. La primera es la del mercado laboral, predominante en los países con alta exclusión. En ellos, aunque los mercados laborales sean segmentados y poco dinámicos (capítulo 3), conservan alguna (débil) capacidad de inclusión; en cambio, el bajo poder infraestructural de sus Estados implica una casi nula capacidad de inclusión, sea como complemento de la acción de los mercados o por medio de políticas sociales asistenciales (capítulo 8). En ellos la inclusión mediante la ciudadanía social es estadísticamente insignificante. La segunda ruta es la inclusión “mixta”, predominante en los países con baja exclusión. En ellos opera una más robusta acción combinada de mercados laborales y Estados de bienestar social más inclusivos (diagrama 10.1).

GRÁFICO 10.1

CENTROAMÉRICA

Magnitud de la exclusión y zonas de inclusión social durante la primera década del siglo XXI



Aproximaciones territoriales indirectas a la exclusión social

Ha podido determinarse que las zonas rurales centroamericanas son las más aquejadas por la exclusión social. No obstante, debido a las limitaciones de las encuestas de hogares no es posible una mayor desagregación territorial en el análisis. Si se pudieran localizar las áreas específicas de mayor concentración de hogares excluidos, se tendría un dato clave para identificar las situaciones locales de la exclusión/inclusión, cómo interactúan los mercados laborales y la ciudadanía social en determinados lugares. En la medida en que, como ha sido dicho, el mundo de la exclusión no es homogéneo, este conocimiento permitiría el diseño de políticas de combate a la exclusión más eficaces, pues atenderían los factores que efectivamente operan en cada territorio.

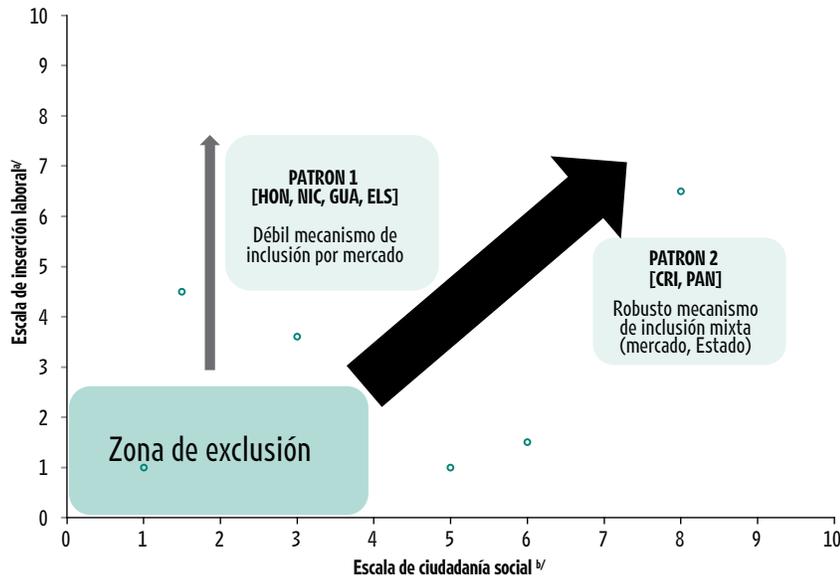
En ausencia de una medición territorial directa de la exclusión social es necesario acudir a medidas indirectas que, con base en indicadores presumiblemente asociados, permita

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010.

DIAGRAMA 10.1

CENTROAMÉRICA

Rutas prototípicas de inclusión social



a/ Escala de inserción laboral: el punto de corte entre excluidos y no excluidos se determina tomando en cuenta: para los asalariados, que en sus trabajos se cumple al menos uno de los cinco estándares laborales básicos establecidos por la OIT, y para los independientes, que tengan contratada a una persona y cuenten para su actividad económica con un local distinto a su casa de habitación.

b/ Escala de ciudadanía social: el punto de corte refleja que las personas han concluido la escuela primaria y están aseguradas por un programa público o privado de seguridad social.

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010.

Una débil presencia de los mercados laborales formales y de los servicios sociales para la población es señal de una escasa penetración del orden legal e institucional de los Estados, lo que Mann (1984) denomina el poder infraestructural del Estado (capítulo 8). Un indicador material del despliegue o penetración territorial de un Estado es la infraestructura vial. Construida en su mayor parte con fondos públicos, su función es integrar los diversos territorios a la dinámica económica, social y política de un país. Zonas con poca infraestructura vial indicarían, en principio, una más débil presencia del Estado: ahí donde no hay caminos, difícilmente habrá una robusta presencia institucional y, en esas zonas, es poco probable que la actividad económica esté integrada al resto del país.

Si se utiliza de nuevo el índice de desarrollo humano como aproximación indirecta a la exclusión social, y se relaciona con el despliegue territorial de la infraestructura caminera en la región, el principal hallazgo es que ahí donde la infraestructura es más débil, las zonas tienden a tener los menores niveles de desarrollo humano. Esto es especialmente cierto en el Caribe de Nicaragua y en extensas zonas de Guatemala (mapa 10.2). A la inversa, la infraestructura vial densa y de carácter permanente se asocia con zonas de alto desarrollo humano (Valle Central de Costa Rica y la zona ístmica de Panamá). El Salvador es un caso interesante, pues cuenta con una red de caminos que penetra a lo largo y ancho de su territorio (aunque buena parte de ella no es transitable todo el año), pero no tiene altos niveles de desarrollo humano.

La exclusión como experiencia vital: las historias de dieciocho centroamericanos

La exclusión social tiene millones de historias de carne y hueso que las estadísticas no cuentan, pero que son fundamentales para entender la magnitud del problema, las tragedias personales y el desperdicio de talentos y capacidades que implica, así como las dificultades que enfrentarían las políticas públicas encaminadas a subsanar esa

aproximarse al tema de su localización. Este es el caso del índice de desarrollo humano de los municipios. En principio, cabría esperar que ahí donde el desarrollo humano es menor, mayor es la prevalencia de la exclusión social. ¿Por qué? Menores niveles de instrucción educativa y más bajos indicadores de salud señalarían un menor acceso de la población a los servicios sociales, un factor clave de la exclusión social. En principio, podría asumirse que en esos lugares una proporción mayor de la población no gozaría de ese acceso.

En Centroamérica los municipios rurales con bajo nivel de desarrollo humano (donde presumiblemente la exclusión es mayor) se concentran en las siguientes regiones:

- El Caribe nicaragüense y municipios del oriente y occidente guatemaltecos

son los que tienen una convergencia de más alta ruralidad y bajo índice de desarrollo humano.

- La mayoría de los municipios de Guatemala, del occidente hondureño y del noroccidente de Nicaragua tienden a ser rurales y a tener un nivel medio-bajo de desarrollo humano.
- Las zonas rurales de Panamá (el país más dual de la región en esta materia).

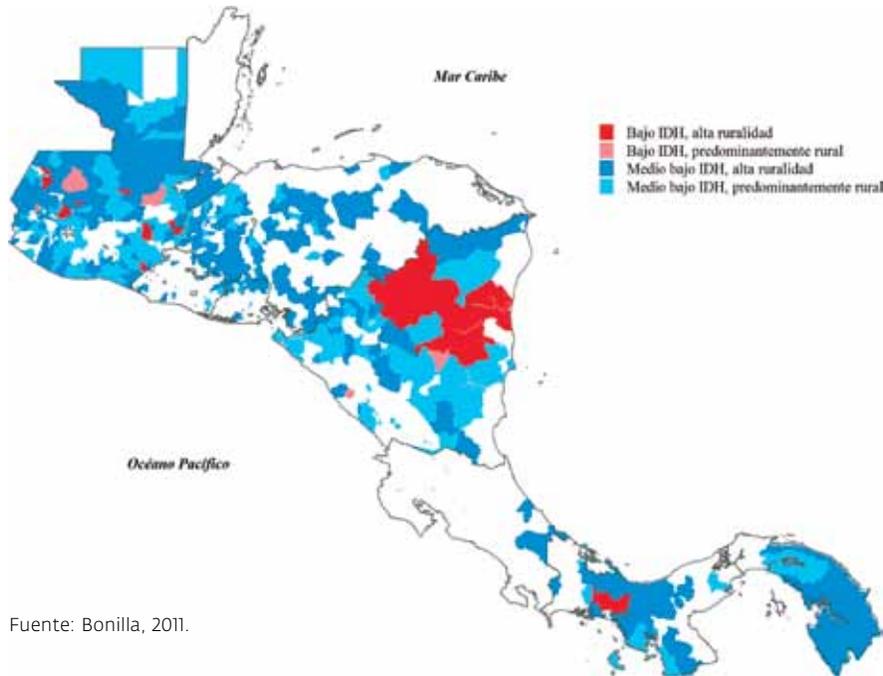
Por otra parte, los municipios de Costa Rica tienden a ser los menos rurales y con menor prevalencia de exclusión. Panamá es el país que presenta las situaciones más contrastantes, desde zonas de altísima ruralidad y bajo desarrollo humano, hasta territorios muy urbanos, altamente desarrollados (mapa 10.1).

MAPA 10.1

CENTROAMÉRICA

Municipios rurales con bajo y medio-bajo nivel de desarrollo.

CIRCA 2010



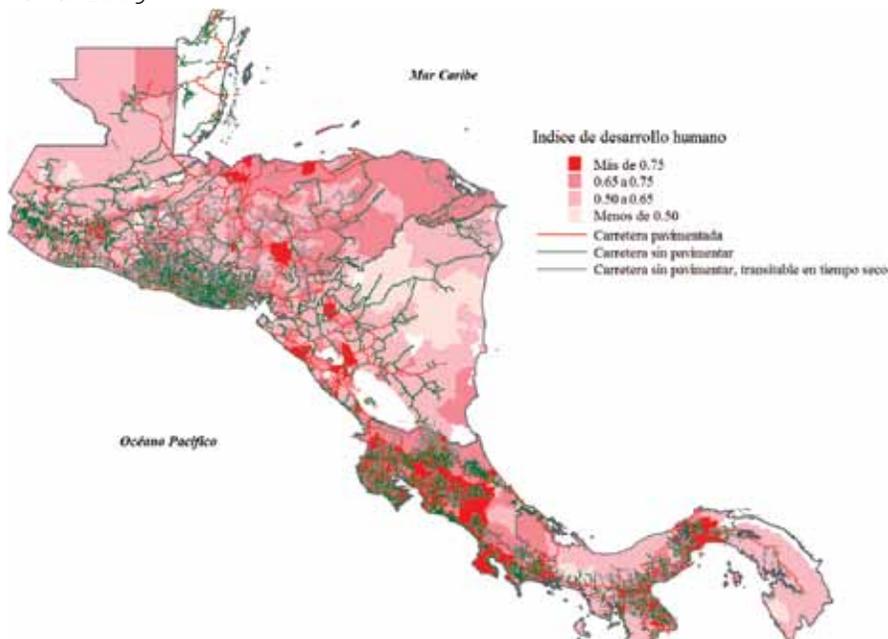
Fuente: Bonilla, 2011.

MAPA 10.2

CENTROAMÉRICA

Penetración de la infraestructura vial y nivel de desarrollo humano.

CIRCA 2009



Fuente: Bonilla, 2011, con base en mediciones del IDH del PNUD en los países y CCAD-SICA y Banco Mundial, 2004.

situación. En este apartado se efectúa una aproximación a la exclusión social como experiencia vital, a partir de un sucinto análisis de los patrones comunes de vida y de conducta de varios centroamericanos.

Mediante una investigación de corte etnográfico se escogió a dieciocho personas que viven en situación de exclusión social (cuadro 10.6). Doce de las entrevistas fueron hechas a hombres y seis a mujeres. Las edades de los informantes oscilaron entre los 21 y los 62 años. Al ahondar en la exclusión como experiencia vital, el análisis desentraña dimensiones no registradas por las estadísticas y permite retratar con más claridad las implicaciones de esta situación. No interesa realizar inferencias generalizables a un país, o para la región en su conjunto: la nacionalidad de los informantes no se toma en cuenta excepto como variable de entorno, en los casos en que introduce diferencias en ciertas oportunidades a las que los individuos entrevistados tienen acceso (metodología en el anexo 2).

Ir a la escuela es un lujo

Para un excluido, cursar la escuela primaria es una odisea. Desde niños o adolescentes, los entrevistados tuvieron que ayudar a sus padres en la agricultura, principalmente en el trabajo estacional en las fincas cafetaleras (casos de Guatemala, Nicaragua y Honduras). Este trabajo se realiza en la época de las cosechas, a menudo implica migración interna de las familias y, dada la pobreza de los hogares, se requiere que todos los hijos colaboren en la recolección del grano. Ello interrumpe la asistencia escolar [G3; ES3]¹⁵. También influyen la lejanía de la residencia con respecto a un centro urbano con escuela y la falta de transporte en la región, factores que se suman a la constante migración de la familia [CR1].

Ser mujer agrega agrava el bloqueo a la educación. Como regla general las niñas abandonan la escuela antes, debido a las funciones y roles de género socialmente asignados: deben realizar con los oficios domésticos (lavado de ropa, cuidado de hermanos menores y ancianos mientras los padres y hermanos

CUADRO 10.6

Perfiles de las personas entrevistadas en situación de exclusión social

Nombre	Sexo	Edad (años)	Hijos vivos	Nivel de instrucción	Oficio actual	Seguro de salud ^{a/}	Etnicidad ^{b/}
Costa Rica							
Carlos (CR1)	Masculino	49	3	Ninguno	Agricultura, autoconsumo y venta.	No	NI
Eduardo (CR2)	Masculino	62	3	Tercero de primaria	Trabajador en empresa piñera y albañilería.	Sí	NI
Diego (CR3)	Masculino	23		Quinto de primaria	Trabajador en empresa piñera y arreglo mecánico de motos	Sí	NI
El Salvador							
Elisa (ES1)	Femenino	49	4	Tercero de primaria	Lavar y planchar ajeno y vende comida casera.	No	NI
Adela (ES2)	Femenino	52	7	Ninguno	Venta de leña.	No	NI
José (ES3)	Masculino	53	4	Quinto de primaria	Albañilería.	No	NI
Guatemala							
Juan (G1)	Masculino	21	2	Ninguno	Agricultor, trabajo estacional en fincas.	No	"Indígena"
Dimas (G2)	Masculino	32	4	Tercero de primaria	Agricultor, trabajo estacional en fincas.	No	"Indígena"
Jorge (G3)	Masculino	44	5	Ninguno	Agricultor, trabajo estacional en fincas.	No	"Xinka"
Honduras							
Santiago (H1)	Masculino	23	1	Quinto de primaria	Agricultura y carpintería.	No	"Lenca"
María (H2)	Femenino	36	3	Quinto de primaria	Orientadora social a medio tiempo.	No	NI
Fabia (H3)	Femenino	25	2	Tercero de primaria	Venta de tortillas.	No	"Lenca"
Nicaragua							
Diana (N1)	Femenino	41	8	Ninguno	Negocio propio y servicio doméstico.	No	"Negra", "morena"
Anselmo(N2)	Masculino	35	0	Tercero de primaria	Jardinero.	No	NI
Silvia (N3)	Femenino	42	6	Ninguno	Servicio doméstico en casa particular y negocio propio.	No	NI
Panamá							
Lorena (P1)	Femenino	32	4	Sexto de primaria	Elaboración de alimentos por encargo, buhonería.	No	"Indígena", latina y Ngöbe
Enrique (P2)	Masculino	45	6	Sexto de primaria	Agricultura.	No	Ngöbe
Pedro (P3)	Masculino	44	8	Segundo de primaria	Agricultura y trabajo con motosierra por encargo.	No	Ngöbe

a/ Del entrevistado o alguien de la familia.

b/ Se utiliza la autoadscripción étnica del informante empleando la categoría que él o ella indicó. Salvo en Guatemala, Honduras y Panamá, esta pregunta fue compleja para los entrevistados. "NI" indica que la persona no se autoadscribe a ninguna etnia, sino a una categoría de clase ("persona sencilla", "clase trabajadora").

Fuente: Dary, 2010.

trabajan en las fincas o haciendas), además de preparar y enviar el almuerzo para sus familiares en el campo [ES2; H2; N1]. Según las historias de vida de las entrevistadas, así como lo que ellas cuentan acerca de otras mujeres de sus familias (madres, abuelas, hermanas) persisten visiones patriarcales que reflejan el temor de que, en la escuela, la niña aprenda cosas no acordes con los valores tradicionales o que de allí "salga embarazada" [CR3]. Las hermanas de un entrevistado [G3]

se quedaron sin estudiar, porque sus padres creían que a la escuela solo iban a aprender "cosas malas", o a escribir "cartas para enviarlas a los novios". Diana, la mayor de ocho hermanos [N1], sospecha que sus padres nunca la mandaron a la escuela por la misma razón que a las hermanas del jalapaneco Jorge [H2], quienes nada más cursaron unos años de primaria porque su padre decía que "*Bastaba con que uno aprendiera a escribir su nombre y para qué más estudiar* (decía el padre), *si*

cuando Dios lo llama a uno, no le pide estudios..."¹⁶.

Estudiar es visto casi como un lujo, y dejar de hacerlo para ponerse a trabajar es una manera de corresponder a los padres de familia por los "sacrificios" que ellos han hecho. Así, los y las entrevistadas no culpan a sus progenitores por su precaria situación educativa. La mayoría indicó que fueron "ellos mismos" quienes, de niños, tomaron la decisión de no seguir estudiando, excusando a sus padres de su falta de acceso

a la escuela [G1]; o bien racionalizan su situación expresando que, al darse cuenta de la extrema pobreza de sus familias, consideraron que no era justo estudiar mientras se pasaban tantas penurias en la casa [N2].

En las regiones de Guatemala y de Honduras donde se hicieron las entrevistas (montañas de Jalapa e Intibucá, respectivamente), el patrón de abandono de la educación al llegar el tercer año de primaria es tan recurrente que hasta se concibe como normal [H1, H3]. La población posee un alfabetismo funcional. Los padres “aguantan” sostener a los hijos en la escuela, comprando sus útiles escolares, solo durante dos o tres años. Un niño que se presenta a clases sin sus materiales de estudio, se avergüenza, es regañado por los maestros y señalado por sus compañeros. Todo esto incide también en el abandono de las aulas; un sentido de dignidad que se tiene aun en medio de tanta precariedad, como señaló Santiago (de Intibucá, Honduras [H1])¹⁷. Los entrevistados costarricenses, pese a sus muy bajos niveles de escolaridad [CR1; CR2], tienen la oportunidad de seguir estudiando por cuenta propia en la adultez, gracias a la oferta de programas de ese tipo.

En el imaginario de los entrevistados, la escuela aparece de una manera ambigua. Por un lado es un refugio y, por otro, una amenaza (sobre todo para los padres de las niñas, luego de los 12 años). En el primer caso, la mayoría de quienes fueron a la escuela la recuerda como un sitio de resguardo, porque se trataba de un recinto mejor cuidado que su casa y en el cual, a veces, hasta podía comer: las instalaciones eran bonitas, sencillas quizás, pero con lo necesario para estudiar [ES3]. Algunos añoran con afecto a sus maestros, indicando que si alguna vez fueron estrictos o se enojaron, fue porque era su deber. Otro relató que en la escuela se sentía querido: *“le daban a uno un trato como que si ellos quisieran que uno aprendiera”* [ES3, caso de José]. Además, frente a una vida de tanto traslado de un sitio a otro, como sucedió en el caso de José de El Salvador, la escuela se convierte en el lugar del orden y la estructura. Solo en un caso [CR3] se evocó con amargura a una maestra.

Hay quienes no asistieron a la escuela ni una sola vez, o lo hicieron por apenas unos días. Algunos con suerte cursaron los primeros tres grados [G1, G3, N3, CR2]. En general, provienen de familias grandes (diez a trece hijos por hogar). En el caso de Enrique [P2], el sexto grado fue el límite educativo al que pudo llegar por haber tenido nueve hermanos. Es común que, cuando los hermanos mayores llegan a determinado grado, se les retire de la escuela y se les ponga a trabajar, para darle estudio a los hermanos que vienen detrás. Esto también le sucedió a Fabia [H3], quien tuvo once hermanos y fue retirada de las aulas en tercero de primaria. En general, a mayor cantidad de hijos por hogar menor acceso a la escuela del informante. Por último, pese a las dificultades, la mayoría de los entrevistados intenta darle a sus hijos el estudio que ellos no tuvieron, pero sus intentos se quedan -en la mayoría de los casos- a inicios del nivel secundario [H3, P2, P3, CR3].

Trabajar desde niños en situaciones de riesgo permanente

Los entrevistados que viven en el campo en su mayoría tuvieron su primer trabajo siendo niños o adolescentes, chapeando monte y ramas de árboles, cortando café, regando plantas y abonándolas [G1, G2, G3, H1, H2, H3, CR1, CR2, P2]. Según los informantes de Guatemala y Honduras, los niños varones alternan desde los 9 años las labores asociadas al maíz (deshierbe y “calza” de la milpa), con las tareas de abono y corte del café. Aún hoy no han podido dejar de depender de la agricultura de subsistencia como actividad fundamental para su alimentación, la cual se complementa estacionalmente con el trabajo en las fincas cafetaleras. El trabajo de la tierra (la milpa) provee los carbohidratos (la tortilla) y el trabajo en el café, el dinero en efectivo para la compra de más maíz (ya que el que siembran no les alcanza para todo el año), además de otros insumos para el hogar (abono, ropa, jabón, azúcar, sal, animales domésticos) [G1, G2, G3, H1].

En Guatemala y Honduras se reportan formas de trabajo de origen colonial:

hasta hoy en día o hasta hace poco, se trabaja en terrenos de otros a cambio del uso de una parcela [G3] o a cambio de granos básicos (pago con maíz [H1]). Este sistema se conoce en algunos países como “mano vuelta” o “a medias”¹⁸.

En el otro extremo están los informantes costarricenses: dos de ellos se dedican a la agricultura para una empresa exportadora de piña. Sin embargo, sufren un acelerado proceso de expulsión de sus tierras y de precarización del empleo. Aunque insertos en una agricultura moderna, son trabajadores que no cuentan con garantías laborales y, además, están expuestos a la contaminación por el uso desmedido de agroquímicos. El poder adquisitivo de las empresas los expulsa de sus propias fincas o terrenos, y no les queda más remedio que trabajar para esas compañías y bajo sus condiciones. Ven en los migrantes nicaragüenses la competencia. Básicamente se trata de una animadversión, ya que -según los nacionales- los recién llegados tienden a reducir los estándares de trabajo.

Por lo general [excepto H2, P2], para las personas un trabajo importante no es necesariamente el que mejor paga o el que dé más estatus. Lo relevante para ellas es estar seguras en el empleo o hacer lo que más les gusta. En muy pocas ocasiones los investigadores preguntaron por los montos devengados, pero muchas veces las cifras fueron reveladas en forma espontánea por los mismos entrevistados. Así, al citar su trabajo más importante, varios informantes masculinos [G1, G2, N2] señalaron aquel que no les implicó un riesgo personal (cortarse con el machete), o que les proporcionó alguna comodidad (no asolearse mucho, ni mojarse con los aguaceros). Otros mencionaron una actividad que realizaron en algún momento de sus vidas y a la que desearían volver (albañilería [CR2] o mecánica de motocicletas [CR3]). Estos dos últimos casos manifestaron con ilusión la expectativa de lo que quisieran hacer.

Para algunos entrevistados, lo principal en un trabajo es ser independiente, no tener patrón, “nadie que lo mande a uno” [ES3 y CR1]. Entre las

mujeres, dado que muchas veces sufren discriminación de género (que se suma a otras), lo principal es recibir un buen trato, ser apreciadas. Es el caso de Elisa [ES1], para quien su trabajo más importante fue como cocinera en una casa, porque era apreciada por los patrones: “me querían mucho, me trataban bien”.

Con tal de conseguir recursos para la familia, las mujeres diversifican mucho más sus actividades que los hombres: además de los oficios domésticos, realizan tareas agrícolas estacionales, salen a vender comida a la calle (helados, tortillas, frituras [P1]), venden leña, hacen tortillas [H3], ofrecen servicios a destajo (lavar, planchar ajeno) [N1 y N3]. El caso de Diana no podría resumir mejor esta situación: “*Yo ejerzo muchos trabajos. Por ejemplo, salgo a lavar y a planchar, bueno, vendo fresco en mi casa; me encargan comida, yo vendo comida; los lunes yo hago sopa*” [N1]. Privan en ellas valores patriarcales y machistas: incluso si cubren la mitad de los gastos del hogar, no siempre ven sus actividades como un “trabajo”, sino como “ayuda”, y dicen que quien trabaja es el compañero de vida, atribuyéndole el papel de proveedor tradicional que la sociedad y ellas mismas esperan de un hombre [H3 y ES2].

No puede decirse que el trabajo de los hombres es más fácil que el de las mujeres. Sin embargo, en ellas, además de las labores fuera de casa, recaen las tareas del hogar. El trabajo de las mujeres es repetitivo y circular, dice Adela [ES2]: “*Todo el tiempo vivo torteando de guacaladas de masa para que coman ellos (el marido y los nueve hijos)*”.

Ninguno de los dieciocho entrevistados dijo tener parientes en el extranjero o recibir remesas del exterior. Ello corrobora lo que indican algunos estudios sobre migración: los más pobres no son necesariamente los que migran, sino aquellos que tienen la posibilidad de vender una parcela u otra propiedad para sufragar los gastos de un “coyote” y otros. Para los entrevistados en esta investigación, la posibilidad de emigrar es muy lejana. Varios reciben algún apoyo económico puntual del Estado a partir del programa de remesas familiares por cohesión social [G2, G3] y

otro por parte de un proyecto privado [P1]. También la iglesia católica, a través de sus actividades de beneficencia, ayuda a algunas familias con ropa [G1] y con medicinas naturales a bajo costo [G3; P3]; algunas iglesias evangélicas también lo hacen [P1].

Ciclos generacionales de maternidad y paternidad tempranas y numerosas

Casi todas las mujeres entrevistadas experimentaron la maternidad siendo adolescentes [ES1, ES2, H3, N1, N3, P1]. Muchas veces este patrón se repite en las hijas de las informantes, quienes también se convierten en madres apenas saliendo de la niñez, entre los 14 y los 18 años de edad [ES1 y la hija del informante CR1]. Asimismo, en ocasiones se repite el patrón del número de hijos, como en el caso de Adela [ES2], quien viene de una familia de nueve hijos y tuvo la misma cantidad de niños. A su vez, Jorge [G3] se crió en una familia de ocho hermanos y él tuvo ocho hijos, tres de ellos muertos en la infancia.

La maternidad adolescente tiene múltiples consecuencias para la salud, así como en los ámbitos educativo, económico y social, tanto para la madre joven como para su familia. En el caso de la adolescente, le restringe su movilidad física y socioeconómica; coarta sus posibilidades de seguir capacitándose. Asimismo, este fenómeno recarga de trabajo a la generación precedente (las abuelas), pues sobre ellas recae el cuidado de los nietos.

Se observó una tendencia a los partos domésticos (comadrona, auto-atención, maridos o abuelas) especialmente en los hogares donde la mujer tuvo un mayor número de hijos (entre seis y ocho). Las informantes de Nicaragua tuvieron todos sus partos auto-atendidos, y la única vez que dieron a luz en un hospital fue por una situación de emergencia [N1 y N3]. Lo mismo sucedió en un caso de El Salvador [ES2]. Por medio de la historia familiar también se inquirió por los partos de las esposas de los informantes en Panamá y en Guatemala, y de nuevo se encontró una alta proporción de alumbramientos en el hogar [G3, G2]. La esposa de

don Pedro [P3] tuvo seis de sus ocho hijos atendida por él mismo. En este caso priva no solo la falta de acceso a los hospitales en la comarca Ngöbe-Buglé, sino la costumbre indígena de atender el parto dentro de la familia. El hecho de que los indígenas (Guatemala y Panamá, fundamentalmente) recurran a curanderos, terapeutas alternativos o “botánicos” -como les dicen los ngöbe- también obedece a la resistencia de la medicina occidental (biomedicina o alópata) a tratar enfermedades que tienen una interpretación etnocultural distinta [G3, P3]. Hay una diferencia grande con respecto a las esposas de los informantes costarricenses, quienes fueron atendidas en hospitales.

Muertes evitables, enfermedades curables que se tornan crónicas

En las entrevistas se corroboró que una de las características que más definen la exclusión es estar fuera de los sistemas públicos de seguridad social. Salvo en Costa Rica, en las historias de vida analizadas el acceso a la seguridad social (pensión) y a servicios médicos es nulo. Esta situación se refleja en muchos aspectos de la vida, pero uno que es importante subrayar es que las enfermedades -curables con una atención regular- se vuelven crónicas y se agravan. Son los casos de la esposa de Jorge [G3] y de Lorena [P1], quienes padecen de despigmentación, granulaciones y descamación cutánea desde hace varios años. La falta de visitas regulares al médico y de medicación específica para su mal, alarga y complica su enfermedad.

Varios informantes reportan la muerte de hombres adultos que podrían haberse salvado de haber sido tratados a tiempo. El padre y el tío de Juan [G1] murieron antes de cumplir 60 años, por falta de atención médica especializada. En el caso de los niños, algunos entrevistados indicaron que perdieron hijos [G3 y N1] y hermanos [CR1] en edades de entre un mes y tres años, por enfermedades para las cuales se requería un antiparasitario común; los hermanos de Carlos [CR1] y de Juan [G1], fallecieron “de ataque de lombrices, de falta de salud...”

La mayoría de las y los entrevistados no realiza visitas regulares al médico (chequeos) y solo acude a un centro de salud en situaciones extremas. Los chequeos los tienen los niños y, en algunos casos, las madres gestantes, pero los hombres y mujeres jóvenes y adultos se quedan sin atención. La compra de medicamentos químicos también es eventual. Muchos prefieren la medicina natural, por su bajo costo o porque le atribuyen (por razones culturales) más propiedades curativas [G1, P3]. Casi todos los informantes fueron críticos con el servicio de los centros y puestos de salud: manifestaron que solo les prescriben paliativos como “acetaminofén” o que les extienden recetas con medicinas específicas para sus dolencias, pero que ellos carecen de los medios para ir a la farmacia y comprarlas, por lo cual la visita al centro se queda en eso: una visita. Esto los coloca en una situación de riesgo extremo o incluso de muerte, como le sucedió a la hija de Jorge [G3], quien murió a los tres años de edad por desnutrición.

Varios informantes se quejaron de dolencias psicosomáticas derivadas de su misma precariedad económica. Fabia [H3], vendedora de tortillas, dice que a veces se siente “desesperada”, “que mejor no hubiera nacido”. En otros casos, la enfermedad física y la dificultad para encontrar su cura lleva al individuo a pensar en el suicidio [CR2]. En ocasiones, el maltrato familiar sufrido en la niñez repercute psicológicamente en la persona hasta el día de hoy [P1]. Por último, el alcoholismo del padre de familia es una razón que acrecienta las privaciones de la familia, aspecto muy notorio en las historias de Fabia y José [H3, ES3].

Estar permanentemente expuesto al desastre

A partir del análisis de los dieciocho casos, fue evidente que las personas con menor escolaridad (analfabetas o que solo estuvieron un año en la escuela) y cuyas condiciones de vida son las más paupérrimas, son quienes han padecido más enfermedades y sobre todo, accidentes. Juan [G1] casi se quiebra un pie cuando estaba subido a un árbol cor-

tando leña, la cual necesitaba en la casa como combustible (cocina). Jorge [G3] perdió un dedo y la sensibilidad de una mano cuando estuvo en el servicio militar. En el tiempo del conflicto armado interno, el ejército guatemalteco buscó a los campesinos pobres para llevarlos al “cupó” (servicio militar), cosa que rara vez ocurrió en las áreas urbanas ladinas. Ana [ES2] perdió a una hija, atropellada por un camión. A su marido también lo arrolló un autobús y le quebró una pierna. La hija de Diana [N1] se vio afectada psicológicamente por la muerte de un sobrino muy cercano en un accidente (incendio).

Los costarricenses también presentan situaciones de alto riesgo, aunque quizás por motivos distintos. El padre de Carlos murió golpeado por un árbol cuando este tenía 7 años; la hija del mismo informante, de 20 años de edad, se ha visto afectada en su espalda y cintura por el exceso de trabajo en una empresa piñera [CR1]. Hace años Carlos también perdió una criatura, que a su juicio probablemente murió a causa de una insuficiencia cardíaca, a raíz de que la madre de la recién nacida aspiró sustancias tóxicas procedentes de la plantación piñera.

A pesar de las desgracias sufridas en estos hogares, las personas reclaman un espacio para actuar. Aunque no utilizaron la palabra “derechos”, sus manifestaciones claramente reflejan su inconformidad con el trato que han recibido del Estado o de individuos particulares. La informante [ES2] señala que la vida de una persona vale como tal y que, por lo tanto, su pérdida debe recompensarse de alguna manera. Por su parte, Diego [CR3] se queja del mal trato que una enfermera da a su madre y amenaza con reportarla.

Casi nulo acceso a servicios en el hogar

Salvo los informantes costarricenses, en cuyos hogares se cocina con gas, todos los y las entrevistadas cocinan con leña, y además carecen de drenajes o alcantarillado en sus casas. Ninguno de los consultados prepara sus alimentos utilizando estufas eléctricas. De igual modo, la mayoría cuenta con

servicio de baño/inodoro fuera de la vivienda. El uso de la leña como combustible es un problema serio, no solo por el tiempo que las personas deben invertir en buscar la que gastan diaria o semanalmente, sino también porque cocinar de esta forma daña los ojos y los pulmones de las mujeres, quienes permanecen largas horas junto a los fogones.

Sensación de impotencia y baja participación política

La manera en que los informantes hablan de sí mismos, o de sus parientes cercanos, brinda luces para entender cómo perciben su absoluta falta de poder para cambiar sus condiciones de vida y las de otras personas en similar situación. Varios se identificaron o autonombraron como “humildes” [G1], por encontrarse en “extrema pobreza” [G3], “ser pobre” [G2], o vivir “arrimados” [ES2]. Los informantes de Guatemala, Honduras y Panamá tienen una autoidentificación étnica específica, lo mismo que una de las nicaragüenses (negra, [N1]).

Algunos entrevistados, además, se revictimizan. Indican que se enteran tarde de las entregas de víveres, medicinas y remesas; que los vecinos “no les cuentan”, que llegan tarde al reparto o que no logran acceder a ellos porque personas egoístas los acaparan y distribuyen entre los suyos, o bien porque otros se les atraviesan y no les permiten llegar al punto de entrega. Cunde un desaliento que les impide salir de donde están y traspasar esa frontera. Esta actitud se ve reforzada por la autopercepción de que “*tal vez porque lo miran a uno, como decía mi papá, humilde a uno, tratan de dejarlo atrás; a veces por la pobreza a uno lo rechazan*” [G1]. Pese a las considerables diferencias en los contextos, esta desesperanza es palpable también en los informantes costarricenses (quienes, no obstante, están mejor que los demás en términos de vivienda, acceso a servicios básicos, crédito y cobertura médica). Hay además una sensación de incertidumbre con respecto al futuro: “*la (empresa) piñera es como un río que se lo lleva todo*”, y “*se ve que no hay futuro*”¹⁹.

En estas precarias condiciones, pequeñas cosas hacen grandes diferencias: recibir ayudas públicas de algún tipo, tener parientes “colocados”. En Guatemala, los informantes G1 y G2 muestran perfiles similares: se dedican a tareas agrícolas, migran a las fincas de café para la cosecha. Sin embargo, el segundo ha logrado ubicarse en la lista de las transferencias familiares, tiene una hermana que participa en redes sociales y políticas, y maneja cierta información sobre programas de asistencia social, lo que mejora comparativamente su situación.

Las entrevistas corroboraron un hallazgo estadísticamente documentado por el *Informe Estado de la Región (2008)*: los excluidos participan poco en política y tienen un menor interés en ella que el resto de la población. La mayoría de los dieciocho informantes nunca ha pertenecido a partidos u organizaciones políticas, y solo en pocos casos han participado en organizaciones sociales [H2] y sindicales [CR3]. Algunos informantes dijeron que la política no les interesa o que no les queda tiempo para ella; otros manifestaron que están desilusionados de los políticos.

Baja participación política no significa falta de participación en otros asuntos. La mayoría de las mujeres y algunos hombres han colaborado en los comités escolares de sus hijos, fundamentalmente en lo que concierne a la preparación y entrega de la refacción escolar [G2, N1]. En estos casos lo que más interesa es satisfacer una necesidad primaria: que los niños y niñas coman. Una persona [G3] tuvo la oportunidad de participar en una junta de padres de familia. Sin embargo, su pobreza (“solo trabajando con el azadón”) y el exceso de trabajo le quitaron las ganas de asistir. El informante incluso subestimó su capacidad de aportar. Jorge [G3] indicó: “No pude responderles (a los de la junta escolar), les dije yo que no, porque hay personas que sí pueden desenvolverse en ese trabajo, en ese cargo, porque sí tienen aunque sea sus maicitos, sus frijoles, en cambio yo solo paso de jornalear para el diario”.

Perspectivas de reducción de la exclusión social

¿Es factible eliminar la exclusión social en Centroamérica? De no ser así, ¿es posible lograr reducciones significativas en su prevalencia? ¿Cómo? La presente sección aborda estas interrogantes, un paso previo indispensable para la formulación de escenarios políticos. Se argumenta que incluso un objetivo modesto de disminución parcial de la exclusión afronta un triple reto: la segmentación de los mercados, la debilidad y sesgo de los sistemas de salud y seguridad social, y la falta de voluntad política de algunos actores influyentes para lograr esa meta. En el terreno político, Centroamérica enfrenta un problema de acción colectiva a la hora de reducir el flagelo de la exclusión.

Esta sección tiene cuatro acápites. El primero hace una síntesis de las políticas para combatir la exclusión. El segundo estudia la magnitud de la posible mejora en los niveles de exclusión social, dado el estado actual de cosas en la economía y las instituciones, con base en el perfil de los hogares excluidos. A esto se le denomina el “salto posible hacia la inclusión”, un objetivo más modesto que proponerse eliminarla del todo. El tercer acápite analiza los costos de ese salto, a partir de estimaciones sobre las erogaciones derivadas de una ampliación de la cobertura de la educación primaria y de prestaciones mínimas de seguridad social. Estas estimaciones, que procuran determinar un orden de magnitudes y no tanto cifras exactas, muestran que el salto posible no implica aumentos desorbitados en el gasto público. El cuarto y último apartado ahonda en el tema de la voluntad política para adoptar, como acción pública prioritaria, un programa de combate a la exclusión social.

Políticas para la inclusión social

No hay una estrategia internacionalmente aceptada para reducir la exclusión social. Sin embargo, la inclusión puede ser lograda mediante acciones sobre los mercados de trabajo y sobre el acceso y calidad de los servicios sociales. Una revisión de la literatura

y las experiencias de otros países ofrece recomendaciones que constituyen un punto de referencia para Centroamérica.

El objetivo de reducir la exclusión social depende solo en parte de lo que los Estados puedan hacer. Dado que este fenómeno resulta del doble y simultáneo abandono por el mercado y las políticas públicas, en buena medida la solución depende de la productividad y el dinamismo de economías abiertas como las centroamericanas, que se encuentran fundamentalmente en manos del sector privado. Por otra parte, si la exclusión social en el Istmo es, como se ha visto, un problema estructural, existen factores causales asociados a los estilos de desarrollo y la inserción de estas economías en el sistema internacional, que solo de manera gradual pueden ser modificados. Pese a esas realidades, en este acápite se argumenta que, en el corto plazo, las políticas públicas (en asocio con el sector privado) pueden hacer una diferencia si crean nuevas oportunidades de inclusión social para los hogares.

Políticas inclusivas en los mercados laborales

En los países centroamericanos, los gobiernos tienen pocos instrumentos de política pública para estimular directamente el empleo y, en particular, incentivar la generación de trabajos formales. Además, producto de la crisis económica, la mayoría enfrenta una situación fiscal comprometida (capítulo 4 y su aporte especial), que le impide ejecutar una nueva ronda de políticas de estímulo como estrategia para incidir sobre los mercados laborales, como se hizo en Brasil e Indonesia durante 2009-2010 (IIEL-OIT, 2011a y 2011b). Sin embargo, hay instrumentos de política que, aún en contextos tan restrictivos como los que enfrentan los gobiernos del Istmo, han sido útiles para alcanzar tres objetivos²⁰:

- Creación de nuevos empleos en áreas de bajo desarrollo.
- Formalización de empleos informales.

- Reforzamiento de la regulación laboral para erradicar el abuso a los trabajadores.

El estímulo del empleo en las áreas de menor desarrollo ha sido logrado mediante intervenciones de bajo costo como los laboratorios de organización empresarial, establecidos mediante alianzas entre instituciones públicas y organizaciones comunales (Sobrado, 2006). Esta estrategia ha sido aplicada esporádicamente en Centroamérica en las últimas cuatro décadas, luego de su uso durante la reforma agraria de los años setenta en Honduras, donde fue decisiva para la constitución de cooperativas productoras de palma africana y banano. Ha sido utilizada en una diversidad de países de América Latina y África (Carmen y Sobrado, 2000). En la actualidad, la Presidencia de Sudáfrica la está empleando para combatir el desempleo estructural en áreas de extrema pobreza (Philip, 2009). Replicar este tipo de intervenciones podría abrir nuevas oportunidades a regiones donde tanto el Estado como la empresa privada tienen poca presencia.

Existe una amplia experiencia, dentro y fuera de la región, en el apoyo al sector de la pequeña y microempresa (PYME), el principal generador de empleo informal en Centroamérica y América Latina en general. La oferta de asistencia técnica, capacitación y financiamiento es muy amplia en todo el Istmo, con destacada participación de organizaciones no gubernamentales, entidades regionales, la cooperación internacional y la propia empresa privada, como parte de sus acciones de responsabilidad social corporativa. Si bien en la mayoría de los países la creación de nuevos sistemas públicos de apoyo a las PYME no parece viable, sí lo es que el Estado propugne una mayor coordinación e intercambio de experiencias entre los actores que ya desempeñan esta función, con el fin de estimular el ordenamiento de la oferta.

Por último, el fortalecimiento de la inspección laboral que realizan los ministerios de Trabajo es clave para mejorar el cumplimiento de la legislación vigente por parte de los empleadores

(Funpadem, 2011), particularmente en lo que concierne al pago del salario mínimo. Solo lograr que esta legislación se cumpla generaría importantes beneficios para los trabajadores.

Políticas inclusivas en los servicios sociales

Diversos organismos internacionales coinciden en señalar el acceso a la salud, una nutrición adecuada y, en general, el acceso a servicios públicos de calidad, como aspectos clave para reducir la desigualdad y la pobreza. Varios subrayan la necesidad de aumentar la organización social, la participación y la representación política en los sistemas institucionales a cargo de la prestación de servicios sociales (Cepal, 1997, 2000 y 2007; Cepal et al., 2003; Hardy, 2011; PNUD, 2008b, 2009a, 2010a y 2010b; PNUD-El Salvador, 2010; para una visión más global sobre los propuestas para reducir la pobreza; véanse Banerjee y Duflo, 2011 y Green, 2008). En la misma línea, la OMS ha propuesto la universalización de un paquete de prestaciones básicas de salud, a través de cambios en el financiamiento y la gestión de los servicios (OMS, 2010). Por otra parte, la ampliación de la cobertura de la educación pública, primaria y secundaria, así como un mayor acceso a la educación para el trabajo han sido planteados como factores determinantes para mejorar la productividad.

Buena parte de estos señalamientos también es válida para el objetivo de reducir la exclusión social. Sin embargo, éste requiere estrategias específicas para superar de manera permanente la falta de acceso a los servicios sociales. Desde esta perspectiva, hay dos políticas especialmente relevantes:

- la inclusión de los trabajadores informales dentro de los sistemas de seguridad social, y
- la rápida mejora del perfil laboral de los excluidos, mediante el acceso a la educación para el trabajo.

En el ámbito de la seguridad social, los gobiernos podrían ofrecer incentivos para la formalización de los

mercados laborales, como la certificación del ingreso al sistema, la simplificación de la declaración del impuesto sobre la renta o las ganancias de pequeñas empresas y la posibilidad de que éstas paguen los impuestos conjuntamente con la cotización al seguro social (“minitributo” en Argentina y Uruguay). También podrían conceder a las PYME deducciones de impuestos por sus cotizaciones, así como beneficios que hoy no tienen, por ejemplo, cobertura en riesgos ocupacionales y asignaciones familiares, como se hace en Chile (Mesa-Lago, 2010).

Los sistemas de seguridad social pueden desarrollar programas flexibles, adaptados a las condiciones socioeconómicas de los trabajadores informales. Entre las opciones estarían los pagos trimestrales o anuales (en vez de solo mensuales) de las cotizaciones; la posibilidad de hacerlos en bancos, oficinas de correos o por medios electrónicos; planes con cotizaciones y prestaciones ajustadas a la capacidad de pago de las familias, y la obligación de que las empresas que contraten a trabajadores por cuenta propia retengan sus cotizaciones y las añadan a las de sus empleados permanentes, previendo sanciones para los transgresores, como sucede en Brasil. Además, podrían asegurar la vigencia de las cotizaciones pagadas cuando los trabajadores por cuenta propia realizan trabajo asalariado; estimular a organizaciones como cooperativas y asociaciones para que actúen como intermediarias, afiliando a sus miembros, cobrando sus cotizaciones y transfiriéndolas al seguro social (Mesa-Lago, 2008).

Toda extensión de la cobertura de los sistemas sociales de salud y pensiones debe asentarse en información cierta sobre la población excluida y sus características socioeconómicas y laborales, a fin de adaptar los mecanismos de incorporación y estimar el costo de la ampliación. Es fundamental compilar estadísticas confiables de cobertura, ya sea a través de los institutos de seguridad social o de encuestas de hogares normalizadas. En este sentido, hay que elaborar una definición normalizada de “cotizante activo”, especificando el

período en que el afiliado hizo la última cotización, para calcular con certidumbre la población cubierta y permitir comparaciones más precisas entre los países.

Finalmente, el Estado debe asignar prioridad financiera al mantenimiento y extensión de la cobertura contributiva, así como a la asistencia social a segmentos vulnerables no asegurados. Para ello debería flexibilizar los programas existentes de transferencias condicionadas, a fin de ampliar la cobertura y, donde no existan estos programas, ponerlos en marcha. Con respecto a la protección de la tercera edad, los programas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá, que otorgan una pensión asistencial focalizada a adultos mayores pobres, son ejemplos exitosos que podrían ser seguidos por las demás naciones²¹.

En el ámbito de los perfiles laborales, el fortalecimiento de la educación técnica vocacional es una prioridad. Lograría atraer y retener a población joven expulsada del sistema educativo y, al mismo tiempo, reentrenar a mano de obra que ya se desempeña en diversos oficios. La importancia de la educación para el trabajo queda manifiesta en el siguiente dato: de acuerdo con el *Informe PISA 2006*, en la mayor parte de los países europeos, más del 70% de las instituciones de educación secundaria cuenta con programas permanentes de orientación vocacional (Cruz y Mora, 2010).

En el fortalecimiento de la educación vocacional y técnica, las alianzas público-privadas son claves. La práctica o período de capacitación en las empresas permite a las y los jóvenes aplicar sus conocimientos y visualizar su futura inserción en el mercado laboral; los empleadores conocen el potencial de los aprendices y las instituciones educativas valoran las oportunidades laborales a las que pueden acceder sus alumnos. En Suiza y Alemania existe evidencia de que los estudiantes de la educación vocacional o aprendices generan beneficios para las empresas (Schwieri et al., 2003; Muehleman et al., 2007).

Los sectores productivos ayudan en el control de calidad de la formación práctica. El desarrollo e imple-

mentación de una política efectiva de educación vocacional y capacitación requiere la activa participación de los empleadores, las cámaras empresariales y las organizaciones laborales. Irlanda, Finlandia y Australia cuentan con órganos institucionales y técnicos y grupos consultivos que colaboran en la realización de pronósticos sobre las destrezas y habilidades que demandarán los mercados laborales. En América Latina dos experiencias interesantes son el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (Conocer) de México y la Secretaría de Formación Media y Tecnológica (Semtec) de Brasil, adscrita al Ministerio de Educación y el Deporte (MEC).

En los países de la OCDE los gobiernos ofrecen incentivos a los empresarios que disponen de plazas para practicantes, los cuales comprenden desde subsidios directos y reducción de impuestos, hasta tasas y aportes en especie. En algunos casos hay organizaciones que facilitan la vinculación entre las empresas y las instituciones de educación vocacional. Por lo general sirven como intermediarias, buscando coincidencia entre las necesidades de los empleadores y los aprendices; realizan trámites administrativos relacionados con los entrenamientos y actividades de capacitación, lo cual libera a los empleadores de realizarlos en forma directa (esto es particularmente importante para las PYME). Además, existen contratos especiales para aprendices o practicantes (Cruz y Mora, 2010).

El salto posible hacia una mayor inclusión social

La eliminación de la exclusión social es un objetivo deseable. Que todo centroamericano viva de un modo congruente con sus derechos y dignidad es una situación ética y moralmente superior al actual estado de cosas en la región, donde millones viven en condiciones paupérrimas. Desde el punto de vista político, sin exclusión social las democracias sentarían las bases para que las personas puedan ejercer sus derechos. Sin embargo, la supresión de este fenómeno no es un objetivo

realista en Centroamérica, a corto o a mediano plazo. ¿Por qué? Porque ni los mercados laborales ni las instituciones sociales (públicas y privadas) tienen capacidad para alcanzar esa meta.

En este acápite se estima la magnitud del salto posible a la inclusión social, a partir de las realidades que enfrenta la región, sobre todo en los países donde la exclusión es más alta. Se tratan dos temas: las restricciones que impone el actual estado de cosas para una acción decisiva y ambiciosa contra la exclusión y, dadas esas restricciones, los objetivos posibles. El análisis de la situación actual se efectúa con base en una síntesis de estudios especialmente comisionados para examinar la evolución de los mercados laborales (Trejos, 2011) y, en particular, el desempeño de los sistemas de salud (Martínez-Franzoni, 2010) y seguridad social (Mesa-Lago, 2010).

Débiles capacidades instaladas para la inclusión

El logro de disminuciones significativas en la prevalencia de la exclusión se ve obstaculizado por la realidad económica e institucional del Istmo (véase el capítulo 8 para un análisis de la debilidad institucional de los Estados), que impone márgenes de acción muy estrechos²². Los mercados laborales, que serían claves para reducir este flagelo, tienen una baja capacidad para generar empleos formales en relación con la demanda por puestos de trabajo de una creciente población joven, especialmente en los países más aquejados por la exclusión (véase el “Aporte especial” del capítulo 4).

En las naciones centroamericanas donde hay información reciente, se sabe que el sector formal da empleo solo a una minoría de la fuerza laboral. La gran mayoría de las y los trabajadores está inserta en el sector informal. En Nicaragua y El Salvador, donde prevalece una alta exclusión, el sector formal cubre a menos del 40% de la PEA. La reciente crisis económica implicó una pérdida de puestos formales en la región (-2,9% entre 2007 y 2009) y un aumento de la informalidad, una evolución contraria a cualquier intento por promover la inclusión social.

Ningún país tiene políticas robustas para generar empleo y promover la formalización de las pequeñas y microempresas, donde se concentra la informalidad (para más detalle sobre los mercados laborales, consúltese: capítulo 3 y el “Aporte especial” del capítulo 4, sobre los efectos de la crisis económica en Centroamérica).

Por otra parte, la mayoría de los países del Istmo carece de sistemas institucionales de salud capaces de convertirse en vigorosos mecanismos de inclusión (capítulo 8). Infortunadamente, los más aquejados por la exclusión social poseen los sistemas más débiles, inequitativos y con menor capacidad para una rápida ampliación de sus reducidas coberturas (recuadro 10.2).

Los sistemas de salud cuyo desempeño es razonablemente satisfactorio pertenecen a los países donde habita una minoría de los excluidos centroamericanos (Belice, Costa Rica y Panamá). En ellos hay una fuerte presencia del Estado, pues son sistemas unificados o, cuando menos, duales. En cambio, la gran mayoría de los excluidos reside en naciones con sistemas de salud de mal desempeño: son segmentados, sus coberturas se ubican entre las menores de América Latina (entre un 17% y un 40% de la población), carecen de paquetes de prestaciones básicas de salud para todos y muestran altos grados de inequidad asociados al tipo de inserción laboral (asalariada o no), a la forma de acceso (directo o familiar) y al nivel socioeconómico de las personas. Estos países destacan además porque el gasto privado en salud, que realizan los hogares de alto poder adquisitivo, supera el gasto público orientado hacia las mayorías (Martínez-Franzoni, 2010; véase resumen en el capítulo 8).

RECUADRO 10.2

Sistemas de salud y crisis internacional

En lo que concierne a sistemas de atención médica, en Centroamérica existen tres modelos marcadamente distintos:

- Sistemas de baja cobertura, segmentados y que propician una profunda inequidad en el acceso de las personas a la salud. En este grupo se encuentran Guatemala, Honduras, Nicaragua y, con algún camino adelantado en materia de legislación, El Salvador.
- Sistemas de mayor cobertura, pero que muestran problemas de equidad, corregibles con algunas modificaciones en sus respectivos diseños institucionales. En esta situación se encuentran Panamá y, en alguna medida, Belice.
- El sistema de salud costarricense, que ha sido capaz de dotar a la población de ese país de un acceso (cuasi) universal a la salud. Sin embargo, en la actualidad enfrenta serios problemas de sostenibilidad, en buena parte debido a sus propios logros en cuanto al papel del Estado en el manejo de riesgos relacionados con la salud.

La crisis económica de 2008 y 2009 acentuó los contrastes que ya existían entre los sistemas de salud. Las medidas sectoriales adoptadas ante esa coyuntura fueron relativamente escasas, y se relacionaron con la cobertura y el financiamiento (en El Salvador y Panamá), la suficiencia de las prestaciones (El Salvador, Honduras y Panamá), o combinaron la expansión del gasto en algunos rubros (Honduras, El Salvador, Panamá) con recortes en otros (Nicaragua). Esta poca respuesta fue similar a la observada en el resto de América Latina. En los últimos años pocos países han dado prioridad a la ampliación de cobertura o a un mayor gasto en salud, independientemente de su desarrollo. Ejemplos que se apartan de esta norma son: República Dominicana (ampliación de cobertura del seguro familiar bajo el régimen contributivo), Chile, Perú y Paraguay (en materia de financiamiento, el último con un impactante aumento del 45% en el presupuesto en salud; Cepal, 2009).

Fuente: Martínez-Franzoni, 2010.

Finalmente, el acceso a una pensión permitiría que las personas tengan condiciones de vida dignas durante su vejez, una vez concluida su participación en el mercado laboral. El principal hallazgo en esta materia es, de nuevo, que los países más aquejados por la exclusión son, también, los que tienen los sistemas de pensiones más incipientes e inequitativos.

De acuerdo con Mesa-Lago (2010), El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua forman parte de un grupo de nueve países latinoamericanos que se caracterizan por tener menor desarrollo y cobertura en sus sistemas de pensiones (recuadro 10.3). Estas naciones exhiben altos niveles de exclusión social, tienen los sectores informales de la economía más amplios y no otorgan pensiones asistenciales a la población

pobre (El Salvador introdujo un bono de vejez en 2009). Por otra parte, Costa Rica y Panamá pertenecen a un grupo de seis países de América Latina socialmente más desarrollados, que muestran coberturas combinadas superiores, pues tienen sectores informales de menor tamaño y otorgan pensiones no contributivas o asistenciales a las personas pobres (Panamá la introdujo en 2009)²³.

En cuanto a las desigualdades de cobertura, la información disponible incluye a cuatro países que pertenecen al grupo de bajo desarrollo de sus sistemas de pensiones y alta exclusión social. En ellos, menos de una quinta parte de la PEA tiene acceso a una pensión y en sus zonas rurales la proporción es aun menor (entre un 7% y un 15% de la PEA). La diferencia en

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



**SALUD
EN CENTROAMÉRICA**

VÉASE

Martínez-Franzoni, 2010,
en www.estadonacion.or.cr

cobertura de pensiones entre el primer y el quinto quintil de ingreso es de quince veces en El Salvador y cerca de cuarenta veces en Honduras. En Guatemala y Nicaragua, por su parte, las brechas entre trabajadores que tienen educación primaria o menos y aquellos que cursaron estudios superiores son de hasta seis veces (Mesa-Lago, 2010: cuadro 6; resumen en capítulo 8).

En síntesis, en Centroamérica el despliegue de acciones decisivas para reducir la incidencia de la exclusión social se enfrenta a muy severas restricciones económicas e institucionales. La debilidad de los mercados y los Estados, más aguda ahí donde más se necesita actuar, es una realidad que limita cualquier esfuerzo por combatir la exclusión.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



**SISTEMAS DE PENSIONES
EN CENTROAMÉRICA**

VÉASE

Mesa-Lago, 2010,
en www.estadonacion.or.cr

Estimación del salto realista a la inclusión

Dado que eliminar la exclusión social en Centroamérica es un objetivo deseable pero no realista, ¿cuál sería una meta viable dado el estado actual de cosas? En el presente acápite se propone un parámetro menos ambicioso, que se denomina el “salto realista a la inclusión”, y se estima su magnitud por país. Un salto realista permitiría reducir de modo sustancial la exclusión social en todas las naciones del Istmo, sobre todo en las zonas urbanas. Sin embargo, la magnitud de esa reducción dependerá críticamente del enfoque de política pública que se adopte. En todos los países, el mayor salto a la inclusión se lograría mediante una combinación de políticas laborales y sociales, y el menor salto ocurriría si se deja a cargo de las políticas sociales lidiar con el problema, sin mayores intervenciones públicas en los mercados laborales.

RECUADRO 10.3

Sistemas de pensiones y crisis: respuestas y opciones

Cuando se produce un incremento de la informalidad y la pobreza, se genera un efecto adverso en la cobertura de las pensiones entre la PEA. A menos que tales cambios sean compensados con otras estrategias de protección social, resultan en mayor desprotección de la población adulta mayor en estado de necesidad. Dado que la crisis económica de 2008-2009 fue relativamente corta (capítulo 4) el deterioro de la cobertura de pensiones en Centroamérica fue moderado, sobre todo cuando se compara con coyunturas recesivas anteriores, como la de los años ochenta (Mesa-Lago, 2010)²⁴. Además, en 2009 varios países tomaron medidas anticíclicas que mitigaron los impactos.

En términos generales, los países con coberturas superiores (Costa Rica, Panamá y Belice) enfrentan problemas menores que el resto de la región (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Sin embargo, en todos los casos, los institutos de seguridad social deben diseñar estrategias para controlar la evasión de los trabajadores asalariados cubiertos y adaptarse a los cambios en la estructura del mercado laboral para incorporar a trabajadores excluidos (por cuenta propia, empleados domésticos, trabajadores rurales, entre otros). Esto último es una tarea de primordial importancia para las naciones del centro y el norte del Istmo.

Fuente: Elaboración propia con base en Mesa-Lago, 2010.

Toda sociedad tiene una capacidad de inclusión social, la cual depende de las condiciones imperantes en un período determinado (recuadro 10.4). Esa capacidad la establece el perfil socioeconómico de los hogares incluidos, los ciudadanos que se encuentran en mejor situación. Este perfil indica:

- la capacidad máxima del mercado para acomodar a la población en edad laboral en trabajos formales, y
- la capacidad de los sistemas de seguridad social (públicos) para atender a la población.

Una definición práctica del salto realista a la inclusión como objetivo de política pública es el siguiente: lograr que la mayor cantidad posible de los hogares excluidos alcance los promedios que en la actualidad disfruta la población incluida, en el acceso tanto a los mercados laborales como a los regímenes de bienestar social. Si bien se apuesta por acciones concretas y factibles, la consecución de este objetivo debe complementarse con políticas de

largo plazo que tengan como base ese umbral mínimo. Pese a que en ningún país del Istmo los hogares incluidos tienen una inserción plena, sin duda están en mejores condiciones que aquellos que viven en exclusión. Mientras más del 90% de los hogares excluidos tiene al menos una persona con un autoempleo de subsistencia, entre los incluidos la proporción oscila entre el 17% y el 33%, según el país y la zona (rural o urbana) de que se trate. Diferencias similares, aunque menos pronunciadas, se observan en materia de acceso a la seguridad social (cuadro 10.7). Sería irreal plantearse niveles más altos que los que tienen quienes están relativamente mejor. El salto realista a la inclusión, pues, no sería proponerse alcanzar un teórico 100% de empleo formal y de acceso a la seguridad social, situación que no existe hoy en ningún país de la región, ni siquiera entre los hogares incluidos.

La capacidad de inclusión de las sociedades centroamericanas varía significativamente (consúltese la metodología en el anexo 3). En los países del llamado CA4, donde prevalece una

CUADRO 10.7

CENTROAMÉRICA

Capacidad de inclusión y salto realista, por país. CIRCA 2009
(porcentajes)

	Urbano			Rural		
	Hogares en exclusión dura ^{a/}	Hogares incluidos	Salto realista a la inclusión ^{b/}	Hogares en exclusión dura ^{a/}	Hogares incluidos	Salto realista a la inclusión ^{b/}
Mercado laboral: hogares con algún miembro en autoempleo de subsistencia						
Costa Rica	90,9	17,6	73,3	90,6	20,9	69,7
El Salvador	96,8	27,9	68,9	85,9	19,7	66,2
Guatemala	91,0	22,2	68,8	84,8	21,3	63,5
Honduras	99,8	27,2	72,6	96,9	33,7	63,2
Nicaragua	99,7	24,3	75,4	94,2	18,0	76,2
Panamá	94,2	16,7	77,5	67,9	18,3	49,6
Seguridad social: hogares con algún miembro sin seguridad social						
Costa Rica	100,0	14,8	85,2	98,2	16,7	81,5
El Salvador	99,9	55,6	44,3	99,9	81,5	18,4
Guatemala	99,0	58,8	40,2	99,3	71,1	28,2
Honduras	100,0	85,5	14,5	100,0	94,6	5,4
Nicaragua	100,0	77,5	22,5	99,9	92,1	7,8
Panamá	99,9	48,2	51,7	98,3	62,6	35,7

a/ Hogares en exclusión dura: hogares inicialmente clasificados como excluidos y categorizados como tales por el procedimiento estadístico del análisis discriminante.

b/ Salto realista a la inclusión: porcentaje de hogares excluidos que mejoran su acceso a los mercados laborales y a los regímenes de bienestar social, hasta alcanzar los niveles de los hogares incluidos.

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del instituto de Estadística de cada país y Pérez-Sáinz et al., 2010.

RECUADRO 10.4

La capacidad de inclusión social

Toda sociedad tiene una capacidad determinada de inclusión social, que puede ser más o menos alta según su desarrollo económico y el poder infraestructural de su Estado (capítulo 8). En una situación de plena capacidad de inclusión, todas las personas tendrían acceso a puestos de trabajo en el sector formal y podrían ejercer sus derechos sociales. Siempre habría quienes no quieren trabajar, estudiar, atender su salud o preocuparse por su pensión. Sin embargo, descontando a este grupo, toda la población estaría incorporada a la dinámica del mercado

laboral formal y al régimen de bienestar social.

Ninguna sociedad ha logrado una plena capacidad de inclusión, pues en la realidad los mercados laborales y los regímenes de bienestar tienen fallas. Aun en las sociedades más avanzadas se presentan las siguientes situaciones:

- Aunque sea pequeña, siempre hay una proporción de la población que se encuentra excluida, desgajada del mercado laboral y del régimen de bienestar.

- No todos los hogares incluidos están plena y simultáneamente insertos en el mercado laboral y gozando de los beneficios de los sistemas de bienestar social. En ocasiones, al menos uno de sus integrantes carece de un empleo formal, tiene un bajo nivel de instrucción o no recibe una pensión. Sin embargo, esas carencias son compensadas por la situación más ventajosa de los restantes miembros del hogar, a diferencia de lo que ocurre con los hogares excluidos, donde todos están mal.

alta exclusión social, un salto realista implicaría concentrarse en las acciones para mejorar la inserción laboral de las personas y, en segundo término, lograr una extensión de la seguridad social²⁵. Por supuesto que, en estos escenarios mínimos, muchos excluidos seguirían atrapados en sus precarias condiciones de vida y trabajo, pero muchas otras personas mejorarían su situación. En concreto, las metas del salto realista a la inclusión en estos países serían:

- que la mayoría de los hogares excluidos logre abandonar el autoempleo de subsistencia,
- que aproximadamente la mitad de los hogares excluidos urbanos tenga acceso a la seguridad social, y
- que entre un 5% y un 20% de los hogares excluidos rurales tenga acceso a la seguridad social.

Todos los países tendrían que hacer esfuerzos muy importantes para mejorar la inserción laboral de los hogares excluidos, pues la meta sería lograr que más de dos terceras partes de ellos tuvieran acceso a empleos formales. En el ámbito de la seguridad social hay diferencias significativas. En Nicaragua, Honduras y El Salvador rural habría poco margen de avance, debido a la escasa cobertura de sus sistemas de seguridad social aun entre la población incluida. En El Salvador urbano, Guatemala y, especialmente, Panamá (rural y urbano) las metas son un tanto más ambiciosas, pero incluso después del “salto a la inclusión” quedarían vastos segmentos sin atender. En contraste, en Costa Rica se buscaría que los hogares excluidos alcancen coberturas cercanas al 85%, la situación de la que ya goza el resto de la población (cuadro 10.7).

¿Cuánto esfuerzo implica el salto realista a la inclusión? Su magnitud depende de la situación de cada país. En algunos casos el esfuerzo inicial es bajo: Costa Rica y el Panamá urbano debieran enfocarse en sacar de la exclusión dura al 2% y al 7% de los hogares urbanos, respectivamente. En

las naciones del CA4 y en el Panamá rural, la situación inicial es muy comprometida, pues cerca del 20% o más de los hogares está en el núcleo duro de la exclusión. Sin embargo, podrían plantearse metas menos ambiciosas pues tienen, como ha sido visto, una menor capacidad de inclusión, un factor que reduce la magnitud del esfuerzo inicial requerido.

Independientemente de su situación, todos los países tienen una capacidad de inclusión mayor en las zonas urbanas que en las rurales. Si experimentaran con políticas que combinaran la promoción del empleo formal y la ampliación de la seguridad social, lograrían rescatar a la mayor parte de los hogares excluidos urbanos del “núcleo duro”. En cambio, en las zonas rurales la proporción baja a poco más de la mitad de los hogares, con excepción de Costa Rica, donde habría una capacidad similar a la estimada para la zona urbana (cuadro 10.8). Por otra parte, es claro que combatir la exclusión social no es una tarea que deba recaer de modo exclusivo en la política social: con la realización de mejoras en el acceso a la salud pública y los sistemas previsionales, las proporciones de hogares que superarían la exclusión serían mucho menores que las que se obtendrían al complementar tales acciones con políticas de empleo.

En resumen, dadas las condiciones de los mercados laborales y los sistemas de seguridad social, y dados los perfiles de los hogares, ningún país de la región tiene capacidad para rescatar a todas las personas que viven en exclusión social. Costa Rica es el que estaría más cerca de lograrlo. Sin embargo, las naciones más aquejadas por este flagelo podrían rescatar a partes significativas del núcleo duro, superiores al 70% en zonas urbanas y el 50% en zonas rurales, si pusieran en marcha políticas de inclusión que combinaran intervenciones en los mercados laborales y la ampliación de la seguridad social.

El costo de un salto parcial, pero realista, a la inclusión

Incluso un objetivo más modesto que eliminar la exclusión implica un aumento del gasto público, pues la mayoría de

las acciones requeridas corresponde a la esfera estatal. Si bien los sectores privados podrían participar mediante iniciativas de responsabilidad social corporativa y alianzas público-privadas, lo cierto es que el esfuerzo principal recaería sobre los Estados.

¿Cuánto cuesta el salto realista a la exclusión? ¿Es factible lograrlo con los niveles actuales de recaudación tributaria en el Istmo? La estimación del impacto fiscal de este esfuerzo es difícil, parcial y tentativa. Por una parte, no fue posible calcular el costo de un programa de generación masiva de empleo, por lo que no se pudo incluir el tema en el análisis; por otra, las cifras sobre educación y pensiones refieren a costos promedio, sin considerar mejoras en la calidad y la eficiencia de los servicios (anexo 4). Finalmente, el dato sobre pensiones fue tomado de otro estudio (Carrera et al., 2009), que se planteó un objetivo distinto y más ambicioso que el enunciado en este capítulo. Aun así, la estimación arroja órdenes de magnitud que sirven como referencia para una discusión sobre los costos fiscales de combatir la exclusión.

Hechas estas advertencias, los objetivos que deben sufragarse para dar un salto realista a la inclusión son los siguientes:

- en salud y pensiones, equiparar la cobertura actual de hogares excluidos al nivel de los hogares incluidos,
- en educación, lograr que en los hogares excluidos al menos un o una joven complete la enseñanza secundaria.

Las principales conclusiones del ejercicio son:

- Un salto realista a la inclusión implica un aumento del gasto público social cercano al 1% del PIB en las naciones más aquejadas por la exclusión. Objetivos un tanto más amplios elevarían ese gasto en proporciones que oscilarían, según el país, entre 2,5 y 3,8 puntos porcentuales del PIB.
- Este modesto aumento no puede ser sufragado a partir de los actuales

CUADRO 10.8

CENTROAMÉRICA

Simulaciones de superación de la exclusión social dura, según zona
(porcentajes)

Zona/salto a la inclusión	Costa Rica (2009)	El Salvador (2009)	Guatemala (2005)	Honduras (2007)	Nicaragua (2005)	Panamá (2009)
Zona urbana						
Porcentaje de hogares en exclusión dura ^{a/}	2,2	21,8	16,3	24,4	17,3	7,2
Simulaciones						
Inclusión por mercado laboral	-1,5	-14,0	-9,9	-17,7	-13,1	-5,4
Inclusión por seguridad social	-1,8	-8,8	-3,7	-2,6	-2,7	-3,4
Inclusión por política combinada	-2,0	-17,0	-11,8	-18,4	-13,9	-6,3
Resultado						
Porcentaje de hogares que se mantienen en exclusión dura ^{b/}	[0,2 a 0,7]	[4,8 a 13,0]	[4,5 a 12,6]	[6,0 a 21,8]	[3,4 a 14,6]	[0,9 a 3,8]
Zona rural						
Porcentaje de hogares en exclusión dura ^{a/}	4,9	43,3	50,6	52,9	43,3	38,0
Simulaciones						
Inclusión por mercado laboral	-3,4	-18,8	-17,4	-32,7	-23,4	-15,9
Inclusión por seguridad social	-4,1	-5,5	-5,9	-1,0	-1,0	-6,9
Inclusión por política combinada	-4,6	-22,6	-26,9	-33,1	-24,3	-19,0
Resultado						
Porcentaje de hogares que se mantienen en exclusión dura ^{b/}	[0,3 a 1,6]	[20,7 a 37,8]	[23,7 a 44,7]	[19,8 a 51,9]	[19,0 a 42,3]	[19,0 a 31,1]

a/ Hogares en exclusión dura: hogares inicialmente clasificados como excluidos y categorizados como tales por el procedimiento estadístico del análisis discriminante.

b/ Porcentaje de hogares en exclusión dura menos el porcentaje que podría ser captado según la estrategia que se adopte (mercado laboral, seguridad social o ambos). El resultado es un rango, cifras entre peréntesis, según la eficacia de cada estrategia.

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del instituto de Estadística de cada país y Pérez-Sáinz et al., 2010.

niveles de recaudación tributaria en el Istmo, pues los Estados enfrentan una difícil situación fiscal y además varios países dedican una parte importante de sus recursos a seguridad y defensa (capítulo 6).

- Los costos son probablemente más altos para los países con mayor prevalencia de la exclusión social, en especial por el componente educativo (cuadro 10.9).

Carrera et al. (2009) estimaron el costo fiscal de una ampliación más ambiciosa de la cobertura de los sistemas de salud pública y de pensiones en Guatemala, Honduras y Nicaragua. En el primer caso se procuraría universalizar un paquete básico de prestaciones de salud, según las recomendaciones de la OMS; en el segundo, otorgar pensiones

CUADRO 10.9

CENTROAMÉRICA

Costo fiscal aproximado de un salto a la inclusión social
(porcentaje del PIB)

	Educación	Salud	Pensiones ^{a/}	Total
Costa Rica	0,33	0,08		0,41
El Salvador	0,77	0,09		0,86
Guatemala	0,71	0,06	0,60	1,40
Honduras	1,45	0,04	0,60	2,00
Nicaragua	0,82	0,05	0,50	1,40
Panamá	0,22	0,13		0,35

a/ Estimación de Carrera et al., 2009, para una sustancial ampliación de la cobertura de los sistemas previsionales con aportes de trabajadores formales e informales. Solo se calculó para tres países.

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010; Avendaño 2010 y Carrera et al., 2009. Los datos sobre el PIB se obtuvieron de Cepal.

a personas mayores de 65 años en situación de pobreza. Según los autores, el esfuerzo fiscal requerido para lograr estos objetivos en el año 2015 varía entre países, según la conformación del mercado laboral, los niveles de cotización y la estructura del gasto en ambos temas. En Guatemala, el costo combinado de los dos rubros oscilaría entre 2,5% y 3,0% del PIB; en Honduras, entre 0,9% y 1,2%, y en Nicaragua entre 1,7% y 2,3%. Si a estas cifras se suma la estimación realizada para este capítulo en materia de universalización de la educación, el costo total rondaría entre un 2,4% y un 3,8% del PIB.

Poca voluntad política para apoyar el salto a la inclusión

Aunque una alta prevalencia de la exclusión social sea un grave problema, susceptible de mitigación, ello no implica que los sistemas políticos tengan como prioridad enfrentarlo. De hecho, los datos suministrados en este Informe revelan que, a diferencia de otras subregiones de América Latina, en el Istmo el progreso social es más lento, lo que sugiere una baja relevancia política del tema. Sin embargo, como el pasado no determina el futuro, queda abierta la pregunta de si, luego de la crisis económica de 2008-2009 y de las amenazas recientes al orden público democrático, hay voluntad para encarar el problema.

Para explorar posibles respuestas a esta interrogante, se realizó un sondeo entre personalidades de la región, acerca de varias medidas que podrían ser aplicadas con carácter de urgencia para disminuir la exclusión. Estas acciones buscarían cuatro objetivos de política pública y requerirían aumentar el poder infraestructural de varios Estados (capítulo 8). Se examinó su viabilidad mediante consulta selectiva a actores clave del escenario económico y político, cuya influencia y experiencia serían determinantes para su ejecución (anexo 5). Los objetivos serían los siguientes:

- Poner en marcha políticas de generación masiva de empleos formales.

- Aumentar el gasto en educación para universalizar la educación primaria.
- Ofrecer a toda la población un paquete mínimo de prestaciones en salud (nivel primario y emergencias).
- Garantizar pensiones no contributivas a la población adulta mayor en condiciones de exclusión.

Las medidas consultadas a los informantes no incluyeron el componente de empleo, ya que en la mayoría de los Estados centroamericanos (con excepción de Costa Rica) no existe una capacidad pública instalada para ejecutar, en el plazo inmediato, programas de generación masiva de empleo²⁶. En cambio, pese a graves déficits, hay una institucionalidad que ya opera en los ámbitos de educación, salud y pensiones y que proporciona una plataforma para lograr ampliaciones de cobertura en el corto plazo.

Esta sección se divide en dos partes. En la primera se sintetizan los resultados de dos consultas con actores clave (anexo 5), y en la segunda estos hallazgos se reelaboran desde una perspectiva más analítica. La principal conclusión es que el combate de la exclusión social en Centroamérica parece entrañar un complejo problema de acción colectiva y que los poderes fácticos vetarían un programa mínimo para enfrentar este flagelo.

Consulta a actores clave: sin acuerdo para combatir la exclusión

Combatir la exclusión social es un asunto que concita un fuerte interés entre destacados actores del quehacer social y político en Centroamérica. Las entrevistas con 142 líderes sociales, académicos y políticos, realizadas en 2009, sugirieron la importancia de estudiar los problemas de la desigualdad, la exclusión y la pobreza, tanto como una restricción para el desarrollo humano,

CUADRO 10.10

CENTROAMÉRICA

Asuntos señalados como prioritarios en el temario del Informe Estado de la Región por algunas personalidades consultadas. AGOSTO DE 2009

Tema seleccionado	Menciones ^{a/}		
	Cantidad	Porcentaje por tema	Porcentaje de la dimensión
Dimensión social	122		37,3
Desigualdad y exclusión social	57	17,4	1
Pobreza	50	15,3	2
Juventud	15	4,6	9
Dimensión ambiental	65		19,9
Cambio climático	36	11,0	4
Gestión de ciudades y espacios urbanos	29	8,9	6
Dimensión económica	58		17,7
Competitividad	20	6,0	7
Cooperación internacional	17	5,2	8
Turismo	12	3,7	10
Tratados de libre comercio	9	2,8	11
Dimensión política	47		14,4
Administración de justicia	47	14,4	3
Dimensión de integración	29		8,9
Integración centroamericana	29	8,9	5
Otros	6		1,8
Total	327		100,0

a/ Se contabilizan las menciones sobre temas que los mismos consultados plantearon. Las sesiones grupales se cuentan como una mención. En total 142 personas formularon 327 sugerencias (casi 2,3 sugerencias por persona).

Fuente: Elaboración propia con base en Programa Estado de la Nación, 2009.

como para entender los costos sociales de la crisis económica que por entonces golpeaba al Istmo (cuadro 10.10). En el orden de menciones estos temas superaron con claridad a los asuntos ambientales, comerciales y económicos.

En la segunda consulta, efectuada en 2011, los entrevistados establecieron una jerarquía entre los componentes del programa básico contra la exclusión social²⁷ (anexo 5). El tema visualizado como más necesario fue la universalización de la educación primaria. Además del valor intrínseco de la educación, estos actores consideran que el logro de este objetivo tendría beneficios directos para el sector productivo, al mejorar la competitividad del país y permitir mayores rendimientos a las empresas.

Un portafolio universal de prestaciones mínimas de salud para la población generó una mayoría favorable (nueve de doce), pero no un consenso. En cambio, el otorgamiento de pensiones no contributivas para la población adulta mayor en condiciones de exclusión fue ampliamente rechazado²⁸.

Los patrones de respuesta sugieren que las acciones contra la exclusión no son vistas con sentido de urgencia y que estos influyentes personajes tampoco consideran que el sector público reúna las condiciones para llevar adelante tal iniciativa. Para ellos, la ejecución de un programa de este tipo dependería de que primero se cumplieran varios requisitos:

- La mayoría opina que hay una secuencia entre generación de riqueza y redistribución social. Combatir la exclusión es un efecto derivado de un esfuerzo previo de generación de riqueza, por lo que no deben ponerse obstáculos que afecten al sector privado. El Estado debe ofrecer condiciones propicias para atraer la inversión (incentivos y bajos impuestos). Lo ideal es, primero, aumentar la capacidad de consumo de la gente, vía estímulo al mercado, para que ésta pueda pagar, por sí misma, los servicios de salud y educación.
- Once de los doce entrevistados consideran necesario el desarrollo de

esquemas mixtos, públicos y privados, para ejecutar los objetivos de política en educación y salud. Esta participación conjunta comprendería distintas modalidades, desde programas de apoyo por parte de la empresa privada (donaciones)²⁹, hasta la inversión del sector privado en la creación de nueva infraestructura y prestación de servicios (construcción de escuelas y hospitales privados).

- Fue recurrente la mención sobre la necesidad de mejorar la administración de los recursos públicos. Una mayor eficiencia en la gestión pública y mejores resultados son condiciones previas *sine qua non* para cualquier demanda de nuevos recursos para el Estado. Ampliar los controles sobre la gestión (disminuir la corrupción), medir los resultados y considerar reasignaciones presupuestarias para educación y salud -sin indicar los sectores que sufrirían recortes- son señalados como requisitos.

Hay una clara oposición a aumentar el gasto y ampliar los ingresos públicos mediante nuevos tributos. Siete entrevistados explícitamente se manifestaron en contra de este tipo de medidas, aduciendo, según el caso, que se requiere mayor transparencia y control, que ya hay fondos públicos destinados a educación y salud, pero no son visibles los resultados y la calidad de los servicios. Asimismo, se cuestiona la efectividad de nuevos impuestos, dada la alta informalidad prevaleciente en las economías. La mayoría de los entrevistados (ocho de doce) indicó que hay un ciclo político en los programas sociales: los partidos políticos los utilizan con fines clientelistas, dejando de lado el interés nacional.

En síntesis, los actores clave consultados reconocen la necesidad de implementar cambios que mejoren el acceso y la calidad de los servicios de salud y educación en sus países. Sin embargo, consideran que no existen las condiciones requeridas para realizarlos. Tampoco ven un ambiente propicio para que los sectores económicos poderosos cedan en sus posiciones y decidan

colaborar, apoyando un aumento del gasto público vía carga tributaria, para ejecutar un programa básico contra la exclusión, aun cuando este podría traer beneficios para ellos. En términos generales, no hay un acuerdo sobre la prioridad, urgencia y estrategias para disminuir la exclusión (cuadro 10.11).

Lectura analítica: dilema de acción colectiva y dominios reservados

La ejecución de un programa para combatir la exclusión social en Centroamérica es un dilema de acción colectiva³⁰. Como se ha visto, actores clave reconocen que una disminución significativa de ese flagelo permitiría más desarrollo, mayores réditos económicos para las empresas y otros beneficios probables, como menores niveles de violencia social y una capacidad reforzada de la institucionalidad para mantener el orden público democrático. No obstante, estos mismos actores, en la búsqueda de sus propios intereses, hacen imposible tal meta. Teóricamente podría pensarse que, entre las élites políticas, sociales y económicas, unos no quieren, algunos lo desean pero no se atreven, y otros quieren pero no pueden:

- Los que “no quieren” no reconocen la urgencia ni, necesariamente, la gravedad del problema. Varias razones apuntalan esta posición: por ideología (consideran a los excluidos como “perdedores”, personas que reciben lo que merecen), por un interés reactivo (apuestan a fortalecer al *statu quo* ante el miedo de que los cambios erosionen posiciones de poder) e, incluso, por un interés ofensivo (apuestan a sacar ventajas adicionales dentro del actual estado de cosas).
- Los que “desean pero no se atreven” reconocen que por principios debería buscarse una sociedad con menor exclusión social. Sin embargo, callan. Varios cálculos pueden intervenir: temor de sufrir represalias por apoyar acciones que desafíen a otros actores poderosos, desconfianza con respecto a las intenciones reales de un programa de políticas públicas,

CUADRO 10.11

Síntesis de las respuestas de doce actores clave a acciones propuestas para combatir la exclusión.

FEBRERO-ABRIL DE 2011

Rasgos relevantes	Universalizar educación primaria	Universalizar paquete de prestaciones de salud	Pensiones no contributivas
Importancia asignada por parte de los entrevistados	Alta	Intermedia	Muy baja
Viabilidad	Intermedia ^{a/}	Intermedia ^{a/}	Muy baja
Esquemas con participación del sector privado	Sí	Sí	Sí
Mención de beneficios económicos macro y micro	Sí	Sí	Sí
Posibilidad de ampliar el gasto público vía aumento de tributos	Baja	Baja	Muy baja

a/ Condicionada a mejoras en la gestión y la disponibilidad de más recursos. No obstaculizar la producción.

Fuente: Ramírez, 2011, con base en las entrevistas a informantes clave.

o recelo ante las posibles consecuencias de un mayor activismo público. Consideran que se agravarían la corrupción y el dispendio de recursos, o que un grupo alternativo de poder instrumentalizaría a su favor un Estado más robusto. Todas estas razones fueron mencionadas por los entrevistados en la ronda del 2011.

- Los que “quieren pero no pueden” han hecho de conocimiento público su posición, participan en iniciativas privadas de carácter social, pero no tienen la fuerza política para cambiar las cosas o temen liderar un esfuerzo organizado³¹. Además, no son un grupo homogéneo política o socialmente.

Un factor que agrava el problema de acción colectiva para combatir la exclusión es la acción de poderes fácticos, actores con capacidad de vetar una acción concertada sobre un tema (Tsebelis, 2000; Franzese, 2010; Pérez-Liñán y Rodríguez-Raga, 2009; en los capítulos 6 y 8 de este Informe se analiza el concepto de actores con poder de veto)³². Los poderes fácticos tornan ciertos asuntos de interés público en ámbitos o dominios reservados, temas “tabú” que ninguna mayoría social y política puede cambiar debido al bloqueo de esos poderes (recuadro 10.5).

Los poderes fácticos no son un concepto teórico: en Centroamérica, actores empresariales, militares, eclesiásticos y

RECUADRO 10.5

Diferencia entre dominios reservados y oposición legítima

En el capítulo 8 de este Informe se define el concepto de dominio reservado, o ámbitos de interés público sustraídos de la toma democrática de decisiones. Es importante distinguir entre un dominio reservado y una oposición legítima a una determinada política pública, pues en todas las democracias los gobiernos electos enfrentan resistencias para llevar a cabo sus prioridades. Sin embargo, en este último caso, los resultados reflejan la formación de mayorías políticas y el respeto a las normas constitucionales y legales.

La clave para distinguir entre una oposición legítima y un dominio reservado

se encuentra en la condición temporal y en los actores. Un dominio reservado es un tema de interés nacional en torno al cual han fracasado los intentos de cambio en reiteradas ocasiones y por un período largo, aun cuando las fuerzas políticas que los impulsan representen presuntamente mayorías ciudadanas. Las mayorías políticas no pueden traducirse en decisiones de política pública, pues son bloqueadas de manera sistemática por actores minoritarios bajo amenaza creíbles, incluso, de rompimiento de las reglas democráticas.

políticos han tenido la capacidad para impedir cambios en el orden de cosas a lo largo del tiempo, pese a intentos reiterados por parte de gobiernos y otras fuerzas para impulsar políticas públicas distintas. En ocasiones, los poderes fácticos se ejercen de manera explícita pero, aun en estos casos, frecuentemente están envueltos en una “bruma” que los hace poco visibles ante la ciudadanía (Fernández y Naveda, 2010; Burgos, 2011; Salinas, 2010; Flores, 2011). Un resumen de situaciones estudiadas se presenta en el cuadro 10.12.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



**DOMINIOS RESERVADOS
Y PODERES FÁCTICOS**

VÉASE

Fernández y Naveda, 2010; Burgos, 2011; Salinas, 2010 y Flores, 2011, en www.estadonacion.or.cr

CUADRO 10.12

Ejemplos de poderes fácticos en acción

	Guatemala	El Salvador	Nicaragua	Panamá
Asunto	Reforma fiscal	Amnistía	Uso de cooperación venezolana	Derechos sexuales y reproductivos
Objetivo principal	Aumentar carga tributaria	Derogar la impunidad de violadores de derechos humanos	Transparencia y rendición de cuentas	Educación sexual en colegios
Período	1986-2011	1993-2009	2008 - a la fecha	1999-2009
Actor proponente	Poder Ejecutivo	ONG de derechos humanos	Varios	Administración Torrijos
Principal oposición	Sectores empresariales del Cacif ^{a/}	Asvem ^{b/}	Gobierno	Iglesia Católica y grupos evangélicos
Resultado	Bloqueo de la iniciativa	Bloqueo de la iniciativa	Bloqueo de la iniciativa	Bloqueo de la iniciativa

a/ Cacif: Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras.

b/ Asvem: Asociación de Veteranos Militares de El Salvador "General Manuel José Arce".

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández y Naveda, 2010; Burgos, 2011; Salinas, 2010 y Flores, 2011.

Debido a que un programa para combatir la exclusión implicaría una ampliación de los recursos públicos y su manejo eficiente, de conformidad con la ley, hay dos ejemplos de la acción de los poderes fácticos y los dominios reservados resultantes que interesa destacar. Se trata, por una parte, de la imposibilidad de aprobar una reforma tributaria en Guatemala a lo largo de casi treinta años y, por otra, de la negativa del gobierno nicaragüense a rendir cuentas sobre el uso de los fondos de la cooperación venezolana. Cada uno de estos casos ilustra una faceta del problema que enfrentaría un programa para disminuir la exclusión en el marco de la realidad institucional imperante en varios países del Istmo: oposición a resolver la crónica insuficiencia de recursos públicos y renuencia del poder político a rendir cuentas sobre el gasto público. Ambas experiencias fueron analizadas en el capítulo 8 de este Informe, al caracterizar la debilidad del poder infraestructural del Estado y las agresiones que, desde su seno, se han hecho al régimen democrático.

En resumen, combatir la exclusión social supondría un importante esfuerzo de redistribución social y de cambio institucional. Su adopción y puesta en marcha requeriría resolver un complejo problema de acción colectiva. Sin embargo, los poderes fácticos han bloqueado sistemáticamente la ampliación de los recursos públicos por la vía

tributaria, así como mejoras en la gestión pública para reducir la falta de transparencia, el clientelismo y la corrupción, y para robustecer los mecanismos de rendición de cuentas. Un cambio en las posiciones de actores clave sería de gran importancia para impulsar un programa para reducir la exclusión social.

Escenario político futuro más probable: deslizamiento hacia Estados degradados

¿Qué probabilidad existe de que fuerzas de diversa orientación ideológica logren pactar un acuerdo político duradero para disminuir los altos niveles de exclusión social y resuelvan así el problema de acción colectiva antes analizado? En esta sección se argumenta que la probabilidad de un acuerdo político de este tipo es muy baja, de prevalecer las actuales condiciones en los países más aquejados por la exclusión (recuadro 10.6). Sus sistemas políticos están bloqueados a acciones de redistribución social como las implicadas en el combate a este flagelo. La principal consecuencia de este bloqueo político es la probabilidad de que estas sociedades se deslicen hacia escenarios de Estados degradados, defectuosos e incapacitados para cumplir razonablemente sus funciones básicas e impulsar el desarrollo humano.

Una alta probabilidad de adoptar un acuerdo político duradero para

disminuir la exclusión social requiere la confluencia de cuatro factores:

- que los ciudadanos lo demanden (demanda política),
- que los partidos quieran (voluntad política),
- que el Estado pueda (poder infraestructural) y
- que los poderosos no lo impidan (poderes fácticos)³³.

El cumplimiento simultáneo de estas condiciones es necesario para concertar acciones políticas con profundas implicaciones redistributivas y para defenderlas cuando en su ejecución emergen dificultades³⁴. Esta convergencia produce una correlación de fuerzas, voluntades y capacidades para lidiar con, y procurar modificar, los estrechos márgenes de maniobra que impone la realidad. De los cuatro factores antes citados, el crítico es el levantamiento del veto por los poderes fácticos. Sin embargo, en los países más aquejados por una alta exclusión, la voluntad política de los partidos y el poder infraestructural del Estado son mínimos y los poderes fácticos bloquean efectivamente la redistribución. En estas circunstancias, la demanda ciudadana es el único factor que empuja a favor de un acuerdo político duradero, pero su

potencia (apenas intermedia) no tiene capacidad para alterar el bloqueo a la redistribución social. En síntesis, no hay suficiente poder político para alcanzar y ejecutar un acuerdo duradero (recuadro 10.6).

El análisis se realiza mediante un ejercicio de escenarios políticos centrado en los países centroamericanos con alta prevalencia de la exclusión (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, que conforman el grupo conocido como CA4). La razón para enfocarse en este grupo es que en el centro y el norte del Istmo está concentrado el problema más agudo (cerca del 90% de los excluidos) y las naciones comparten varios rasgos estructurales en su situación económica, social e institucional. Los escenarios parten de una reelaboración estilizada de esa situación, a la cual se denomina las condiciones iniciales o “situación estratégica”, y que consiste en una descripción sintética de los rasgos determinantes que la configuran y cuyas perspectivas futuras interesa modelar. La situación estratégica no refiere a un país en particular, sino que es un arquetipo empleado para examinar la profundidad e implicaciones del bloqueo de los sistemas políticos.

Es importante hacer explícito un supuesto básico del presente ejercicio de escenarios políticos (anexo 6). Se asume que un acuerdo político duradero depende de factores propiamente políticos, es decir, de las acciones (y omisiones) de la ciudadanía y sus organizaciones sociales y políticas. Son estas las que de manera activa inciden sobre la probabilidad de ese acuerdo³⁶. En este sentido, los factores prepolíticos que configuran la situación estratégica inicial, es decir, las condiciones económicas y sociales que enfrentan los países, son tratados como un punto de partida que moldea las oportunidades y restricciones de los actores. Sin embargo, son estos los que en última instancia tienen en sus manos la modificación (o perpetuación) del orden de cosas.

Esta sección se organiza en tres acápite. En el primero, el más corto, se presenta la situación estratégica que enfrentan los países con alta exclusión,

RECUADRO 10.6

Definición de acuerdo político duradero

Un acuerdo político duradero es una coalición de actores políticos (partidos, movimientos sociales y organizaciones gremiales) configurada a partir de un convenio que establece objetivos, conductas aceptables o al menos toleradas, sanciones para incumplimientos y una distribución de costos y beneficios de las acciones convenidas. Este convenio es explícito, basado en un texto formal acordado entre todos (“pacto”) aunque puede tener normas, expectativas y objetivos implícitos. La durabilidad es un vector que combina duración con

estabilidad, e implica que el acuerdo político tiene una vigencia indisputada, reconocida por los coaligados, a lo largo de un extenso período³⁵.

Un estudio reciente sobre la experiencia iberoamericana en el impulso de acuerdos políticos de este tipo, incluyendo a Guatemala y El Salvador, indica que son altamente dependientes de las condiciones políticas del momento, más que de la voluntad de las partes, el diseño específico del proceso de negociación o la racionalidad de las propuestas (Valdez, 2009).

un “destilado” de la información provista a lo largo de esta publicación, así como del análisis de escenarios realizado en el *Informe Estado de la Región (2008)*. El segundo acápite analiza el bloqueo de los sistemas políticos a la redistribución social implicada en el combate a la exclusión. El último apartado explora las consecuencias probables de la persistencia del bloqueo político.

Condiciones iniciales: la situación estratégica actual

Como se mencionó en las anteriores secciones de este capítulo, los países centroamericanos pueden clasificarse en dos grupos: aquellos que muestran una alta prevalencia de la exclusión social y aquellos en los cuales los niveles de exclusión son relativamente bajos. Al primer grupo pertenecen Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua (el llamado CA4), donde habitan cerca del 80% de la población y el 90% de los excluidos del Istmo. El segundo grupo lo conforman Belice y Costa Rica, las naciones menos pobladas y más periféricas de la región. Por su parte, Panamá es el país más fracturado del área: en sus zonas urbanas la exclusión es baja, pero en las zonas rurales es tanto o más alta que en el CA4. En sentido estricto, pues, la zona de alta exclusión social de Centroamérica incluye al CA4 más el

Panamá rural³⁷. Sin embargo, el estudio se concentra en los países del centro y el norte, más semejantes entre sí y que en promedio están más aquejados por este flagelo.

Una elevada prevalencia de la exclusión social está asociada mayormente a una situación estratégica de desarrollo. De conformidad con el *Informe Estado de la Región (2008)* y lo analizado en capítulos anteriores, en las naciones del CA4 esa situación se caracteriza por un estilo de inserción internacional de baja productividad, Estados infraestructuralmente débiles y una alta y endémica violencia social (cuadro 10.13). En efecto, las economías de estos países se vinculan con los mercados internacionales mediante la exportación de productos agropecuarios, la industria manufacturera de maquila y fuertes flujos emigratorios de población en edad laboral, así como la importación de bienes de consumo y de capital, incluida la mayor parte de su demanda alimenticia y energética. Todos tienen una escasez interna de capitales para financiar la inversión doméstica requerida para promover un crecimiento económico más alto y sostenido, por lo que dependen de recursos de la cooperación internacional o de la inversión externa para impulsar a sus sectores más dinámicos y solventar los déficits en la balanza de pagos.

CUADRO 10.13

CENTROAMÉRICA

Situación estratégica de los países centroamericanos con alta exclusión social

Criterio	Situación	Países
Estilo de inserción internacional	Agroexportación, maquila y emigración Bajos resultados económicos Baja probabilidad de inserción internacional ventajosa	Guatemala Honduras El Salvador ^{a/} Nicaragua
Institucionalidad	Débil poder infraestructural del Estado	Guatemala Honduras El Salvador ^{a/} Nicaragua
Tendencias en seguridad ciudadana	Alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes Estados de derecho y aplicación de mano dura Muy alta probabilidad de amenazas de actores ilegales al orden democrático	Guatemala Honduras El Salvador ^{a/}
	Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, frágiles o incipientes Estados de derecho y poca o nula aplicación de mano dura Alta probabilidad de amenazas de actores ilegales al orden democrático	Nicaragua

a/ El Salvador ha estado intentando consolidar un centro logístico de carácter regional.

Fuente: Elaboración propia a partir de Programa Estado de la Nación, 2008 y Pérez-Sáinz et al., 2010.

El crecimiento económico es bajo o volátil, y está concentrado en ciertos sectores de actividad vinculados con el mercado internacional. El poder infraestructural de los Estados es débil, medido tanto por la complejidad de su aparato institucional, como por su penetración en el territorio y sus bajos niveles de gasto público (capítulo 8). La mayoría de los países, aunque no todos (cuadro 10.13), sufre una intensa violencia social, de las más altas del mundo para naciones que no experimentan una guerra civil (Programa Estado de la Nación, 2008; PNUD, 2009a).

La debilidad infraestructural de los Estados se agrava por la geopolítica del narcotráfico en la que está involucrado el Istmo (Programa Estado de la Nación, 2008). Esa situación ha abierto las puertas a una variedad de poderosos actores ilegales que, ante la endeble presencia institucional, han sido capaces de afincarse en ciertas zonas del territorio nacional -con pocos contrapesos por parte de los poderes públicos- y penetrar tanto la actividad

económica como las instituciones del Estado (mediante la legitimación de capitales). Al narcotráfico se articulan otras actividades ilícitas, relacionadas con la delincuencia común y el contrabando de armas y de personas, que utilizan la violencia y la extorsión.

En resumen, en la situación estratégica inicial, el balance de oportunidades y restricciones para un acuerdo político duradero contra la exclusión es negativo. Las condiciones imperantes establecen márgenes de maniobra estrechos, que dificultarían los esfuerzos para cambiar el estado de cosas. Esta estrechez surge no solo por la falta de incentivos para la redistribución social (un estilo de desarrollo simple, basado en mano de obra barata y un débil poder infraestructural del Estado). La convergencia de factores negativos como la violencia y la desigualdad social crea una dificultad añadida, un escenario multiamenazas para las acciones redistributivas. Esta compleja interacción es el tema del próximo acápite.

Razones por las cuales la dinámica política bloquea un acuerdo

En este acápite se explican las razones por las cuales las probabilidades de un acuerdo político duradero para combatir la exclusión son sumamente bajas, si se mantiene la situación estratégica antes descrita. En el análisis se examinan los cuatro factores que harían posible ese acuerdo (una robusta demanda ciudadana, la voluntad política de los partidos, el poder infraestructural del Estado y la acción de los poderes fácticos): a partir de cada uno de los factores políticos, se valora la probabilidad de que sean observados en la realidad centroamericana (recuadro 10.7).

La principal conclusión es que, en la actualidad, el único vector favorable hacia dicho acuerdo es el comportamiento de la demanda ciudadana: hay una opinión pública que apoyaría la implementación de políticas sociales y constantes acciones de movimientos y organizaciones de la sociedad civil para lograr mejores condiciones de vida y trabajo. Sin embargo, su potencia es

intermedia, insuficiente para remover el bloqueo desencadenado por la falta de voluntad de los partidos políticos, el escaso poder infraestructural del Estado y la acción de los poderes fácticos contra un esfuerzo de redistribución social (metodología en el anexo 6).

Demanda ciudadana moderada para revertir una apremiante situación social

En regímenes democráticos, una vigorosa demanda ciudadana puede ser un acicate para que los políticos actúen con firmeza sobre un tema. Responder a las preferencias de los y las ciudadanas ciertamente ayuda los políticos a ser electos en cargos públicos, a ampliar su influencia y liderazgo. En sentido inverso, demandas insatisfechas pueden traducirse en conflictos sociales, cuya intensidad en ocasiones puede castigar a partidos, autoridades electas o líderes que sean percibidos como opuestos o desinteresados en atenderlas. Por otra parte, una fuerte demanda ciudadana, expresada de manera individual u organizada (en especial esta última), tiene otra función democrática fundamental: introducir nuevas prioridades en la agenda pública, obligar a las autoridades y funcionarios públicos, al Congreso y los partidos, a tomar acción sobre asuntos relegados. En principio, la demanda ciudadana puede ser un “abrelatas” del sistema político, cuando este es ciego o sordo a los problemas de la gente³⁸.

En el modelo que sustenta el escenario de un acuerdo político duradero, la demanda ciudadana para reducir la exclusión social es alimentada por tres factores causales (diagrama 10.2):

- Una extendida percepción ciudadana de que la exclusión social en la que viven amplios sectores de la población, la pobreza y la falta de empleo constituyen un problema nacional que debe resolverse (*Alta percepción del deterioro social*). Como una alta prevalencia de la exclusión social es inocultable, en principio ello incentiva a los ciudadanos a demandar que los políticos atiendan el tema.

RECUADRO 10.7

Interpretación de los diagramas sobre el escenario para un acuerdo político duradero contra la exclusión

El modelo conceptual empleado para analizar la probabilidad de un acuerdo político duradero depende de cuatro factores: demanda ciudadana, voluntad política, poder infraestructural del Estado y la posición de los poderes fácticos. El comportamiento de cada uno de estos factores está determinado, a su vez, por una serie de influencias ejercidas por otras variables (metodología en el anexo 6). Estas variables pueden tener una influencia positiva para lograr el acuerdo (“causa”), pueden disminuir las probabilidades de que ocurra (“barrera”), pueden ser una condición indispensable (“requerimiento”) o una condición que lo impide (“inhibidor”).

En esta sección se presentan diagramas de variables e influencias asociadas a cada uno de los factores del modelo. Su interpretación es como sigue:

- Cada una de las variables que ejercen influencia sobre el factor está debidamente identificada. La intensidad del

sombreado indica la probabilidad de observar esta variable en las condiciones actuales (“prior belief”).

- Cada una de las variables está bilateralmente conectada con el factor (o con otra variable) mediante una línea. El tipo de conector indica el tipo de influencia ejercida (causal, barrera, etc.).
- El color del factor indica la mayor o menor probabilidad de observarlo según la escala indicada en el anexo 6, dado el comportamiento de las variables que lo influyen.

Una vez presentado el detalle de cada una de las partes del modelo, un diagrama sintético muestra los efectos que, en el conjunto, tiene cada factor sobre la variable dependiente de todo el escenario: la probabilidad de un acuerdo político duradero.

- La ocurrencia de numerosas movilizaciones sociales, impulsadas por un amplio abanico de organizaciones ciudadanas, que reivindican mejoras en las condiciones laborales y de vida de los trabajadores y las comunidades (*Alta incidencia/movilización de la sociedad civil*). Estas movilizaciones canalizarían las preocupaciones ciudadanas y darían “voz” a sectores que usualmente no están involucrados en la deliberación y toma de decisiones de los asuntos públicos³⁹.

- El clima de opinión pública que reflejen los medios de comunicación (*Alta incidencia mediática*). Una amplia atención mediática a los temas de la pobreza y la exclusión contribuiría

a moldear la agenda de prioridades públicas⁴⁰, lo que a su vez favorecería la formación de la demanda ciudadana. Sin embargo, la competencia de otros problemas cuya intensidad aqueja también fuertemente a la ciudadanía, puede dividir la atención de los medios.

Finalmente, se postula que la articulación de una vigorosa demanda ciudadana a favor de combatir la exclusión está sujeta a la acción inhibitoria del desinterés de las personas por organizarse y participar en los asuntos públicos (*Apatía hacia la participación política*). Este desinterés debilita los vínculos entre representantes y representados, pues dificulta la comunicación de

preferencias y necesidades; además, resta poder a organizaciones sociales que procuran incidir en la agenda pública.

En la situación estratégica que enfrentan los países aquejados por una alta exclusión, las mediciones de opinión pública de los últimos años muestran que la pobreza y falta de empleo, indicadores aproximados de la exclusión, son claramente identificados por las personas como problemas nacionales. En toda Latinoamérica, mayorías ciudadanas que oscilan entre el 62% y el 85% opinan que es obligación estatal asegurar el bienestar de las personas, a diferencia de Estados Unidos, donde esta percepción es cercana al 40% (Corral, 2009). Sin embargo, la atención ciudadana está dividida: en el Istmo la inseguridad ciudadana y la corrupción son calificadas como preocupaciones tanto o más importantes que otros problemas sociales. Por ello, se asigna de una probabilidad inicial (*prior belief*) moderadamente alta a la

existencia de una extendida percepción de deterioro social.

Por otra parte, las demandas sociales relacionadas con educación, condiciones laborales, vivienda/tierras y servicios públicos son las reivindicaciones más frecuentes que impulsan las acciones colectivas en varios países centroamericanos: usualmente más del 40% de las movilizaciones (Ramírez, 2011). Empero, no puede afirmarse que los temas sociales dominen la protesta social en la región, pues también están presentes otras demandas ambientales y políticas. Además, la participación de las personas en organizaciones sociales, gremiales y laborales no es muy extendida en el Istmo, ni tampoco muy distinta a los promedios observados en América Latina (Smith y Zizumbo-Colunga, 2010): alrededor de una cuarta parte de los y las ciudadanas “no hacen nada” o se limitan a emitir el voto cada cierto número de años (Vargas-Cullell et al., Rosero, 2006). De ahí que

DESCARGUE EN LÍNEA LA BASE DE DATOS

ACCIONES COLECTIVAS DE PANAMÁ, EL SALVADOR, GUATEMALA Y COSTA RICA (2008-2009)

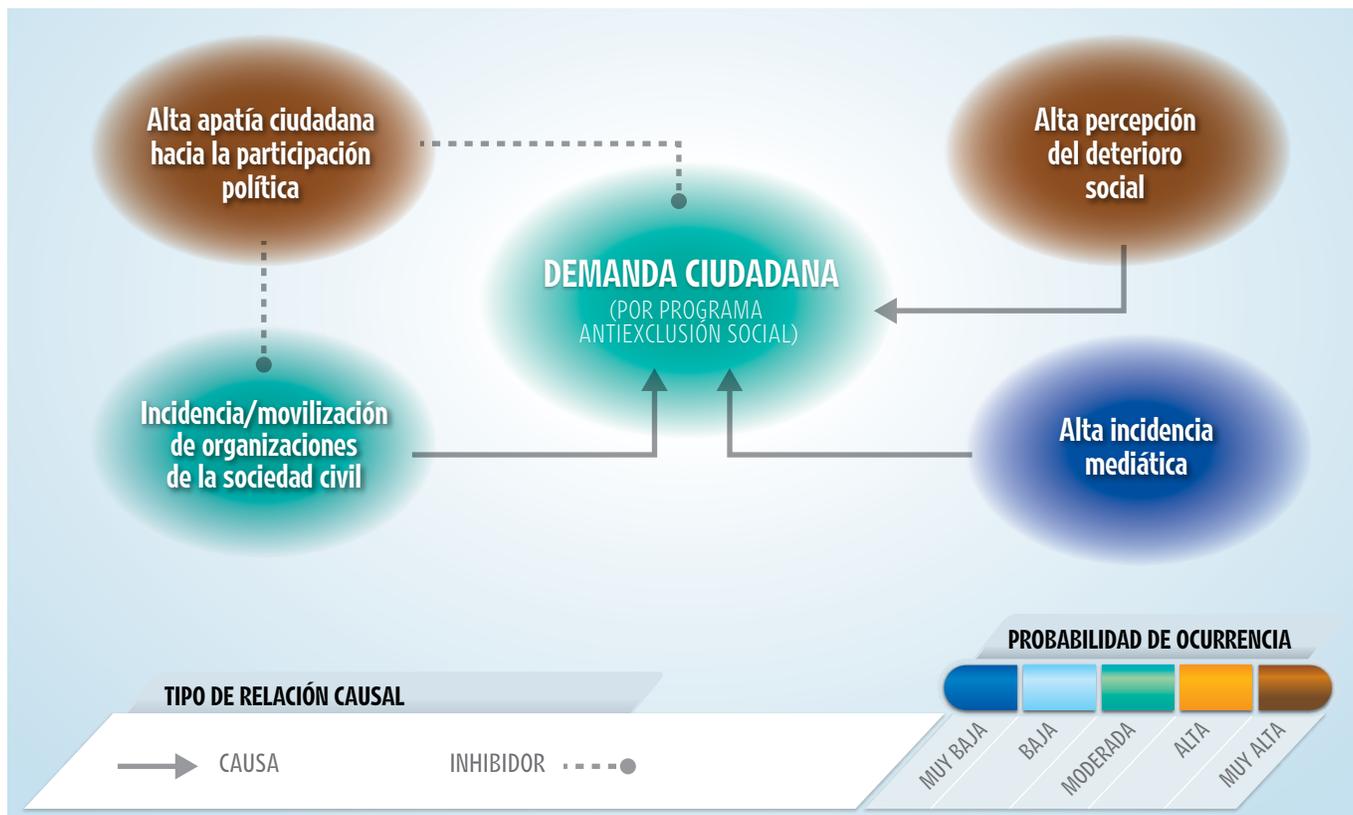
CONSULTE www.estadonacion.or.cr

se asigne una probabilidad intermedia de ocurrencia al factor de (incidencia/movilización de la sociedad civil).

La atención mediática a la alta exclusión tiende a ser baja en las naciones más aquejadas por este problema. Varios autores señalan que la estrecha vinculación entre los principales medios de comunicación y las élites económicas y políticas, en varios países de la región, es un factor que distorsiona el abordaje de temas “incómodos” para estos grupos, entre ellos la exclusión. Asimismo, la agenda mediática confiere

DIAGRAMA 10.2

Submodelo sobre demanda ciudadana, tipo de relación entre variables y su magnitud



una particular importancia a los conflictos interélites, pues los medios actúan como cajas de resonancia de los intereses en juego. Honduras y Nicaragua son casos que reflejan estas condiciones (Rockwell y Janus, 2003; Montenegro, 2007; Chamorro, 2001)⁴¹.

Con base en estas consideraciones, se concluye que en los países analizados la demanda ciudadana a favor de combatir la exclusión social tiene una potencia moderada o intermedia. No es tan fuerte como para enviar una señal inequívoca al sistema político para que actúe rápida y decisivamente sobre el tema, pero tampoco es tan débil como para carecer de importancia y, por tanto, ser ignorada por los políticos.

Partidos sin voluntad política para actuar

La disposición de los partidos de llegar a acuerdos para aprobar políticas a fin de disminuir la exclusión, se denomina “voluntad política”. Esta voluntad expresa la correlación de fuerzas que hace viable (o cancela) acciones públicas sobre el tema, al permitir (u obstaculizar) la aprobación de leyes en el Congreso y apoyar (o desautorizar) ciertas medidas ante la opinión pública, creando así un clima favorable (u hostil).

La existencia de una voluntad política está positivamente asociada a la existencia de una robusta demanda ciudadana en favor de la redistribución social (*Demanda ciudadana por un programa antiexclusión*). Como se mencionó en el acápite anterior, en una democracia los políticos son sensibles a las preferencias ciudadanas. Por ello se afirma que existe una relación causal entre ambos factores. Sin embargo, la formación de la voluntad está sujeta a la influencia de varios factores inhibidores, que reducen los efectos que puedan tener las demandas ciudadanas. Esos factores son:

- Vacíos jurídicos y controles insuficientes sobre el financiamiento de los partidos, que interrumpen el vínculo entre electores y representados (*Ausencia de regulaciones al financiamiento político*). Esta situación da a los actores plutocráticos (*Poderes fácticos*)⁴²

gran influencia sobre actores políticos clave. Al financiarlos durante los procesos electorales, adquieren una capacidad especial para influir en las posiciones de los partidos políticos (Casas-Zamora, 2005).

- Un sistema multipartidista ideológicamente polarizado, que en principio hace más difícil la formación de mayorías para arribar a acuerdos políticos (*Alta distancia ideológica*). Debido a la distancia ideológica, a los partidos se les dificulta encontrar puntos en común y concertar acciones conjuntas. La complejidad se incrementa de modo significativo cuando en la mesa de negociación se sientan muchos y cambiantes actores⁴³.

En la situación estratégica que enfrentan los países aquejados por una alta exclusión, los factores inhibidores de la voluntad política tienden a ser robustos. Los partidos dependen fuertemente de capitales privados para su financiamiento, los controles en este ámbito, cuando existen, se limitan a la rendición de cuentas sobre el uso de los subsidios públicos, y su aplicación no es rigurosa o presenta importantes vacíos normativos que fomentan la opacidad en el tema (Casas y Zovatto, 2010; Casas, 2005; Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). Por otra parte, una amplia distancia ideológica no es un problema medular en Centroamérica, excepto en El Salvador y, en menor medida, Nicaragua (Artiga, 2010). Debido a esta situación, en dos de las cuatro naciones del CA4 se asigna una probabilidad inicial intermedia a la polarización ideológica.

Dadas las condiciones descritas, se concluye que el sistema de partidos no tiene voluntad política para poner en marcha un programa para combatir la exclusión social. En conjunto, los factores inhibidores son más robustos que el factor causal, la demanda ciudadana (diagrama 10.3).

Un bajo poder infraestructural del Estado inhibe la acción pública

La capacidad de un Estado para penetrar e implementar logísticamente

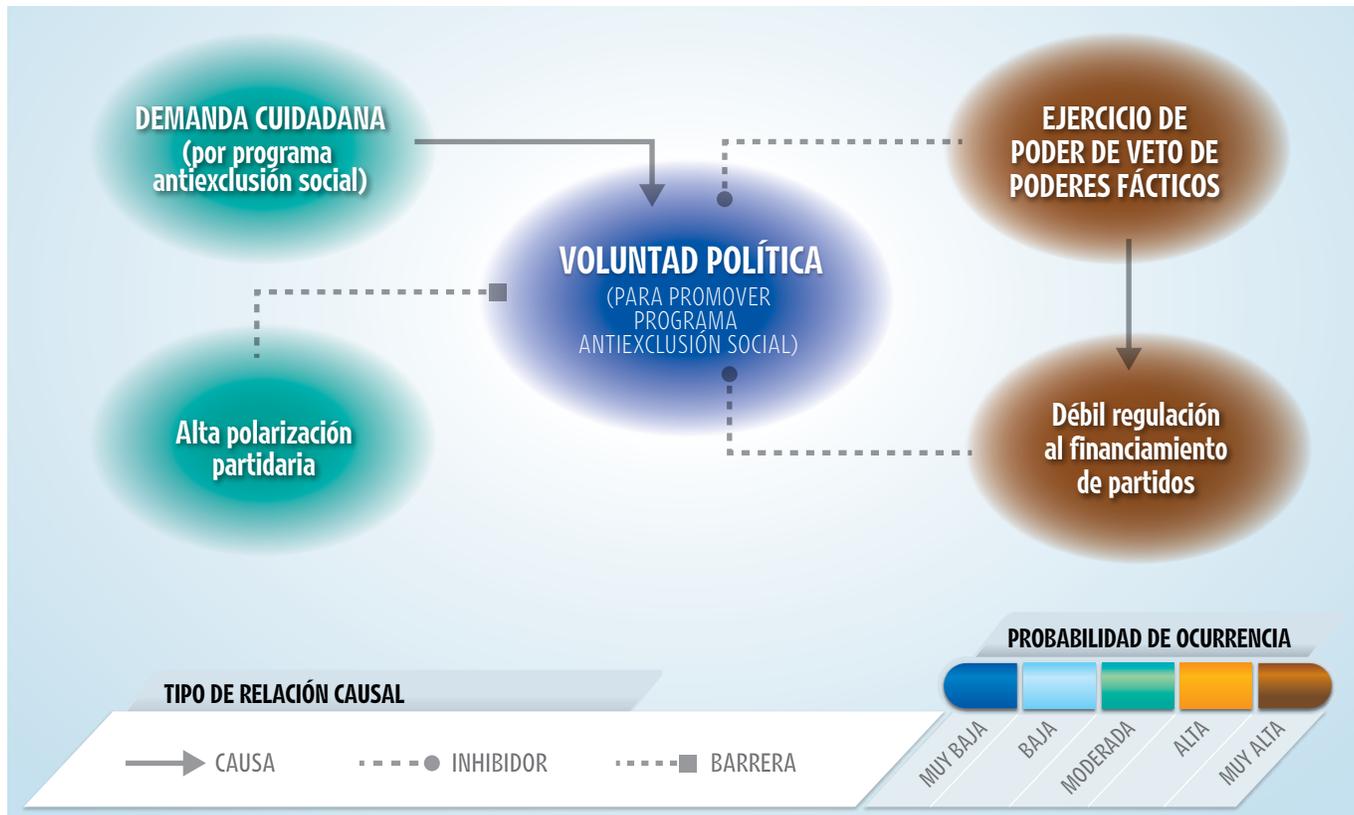
las decisiones políticas en el territorio de su jurisdicción se conoce como “poder infraestructural del Estado” (Mann, 1984; capítulo 8 para una explicación del concepto). Este es un factor clave para la ejecución de políticas públicas tendientes a combatir la exclusión social. Se postula que el poder infraestructural del Estado se basa en los siguientes factores causales:

- La existencia de recursos financieros suficientes para sufragar la provisión de bienes públicos por parte de las entidades estatales (*Altos ingresos tributarios*).
- Una gerencia pública y estamentos técnicos y administrativos capaces de optimizar el uso eficiente de los recursos públicos (*Tecnoburocracia con alta capacidad gerencial*).
- Amplios y robustos controles sobre la acción pública, que fiscalizan el uso legal y efectivo de los recursos y logran corregir distorsiones como la corrupción y el clientelismo (*Fuertes controles sobre la acción pública*).
- Un nivel de gasto público social que permite atenuar las desigualdades más extremas que surgen de los mercados laborales (*Alto gasto público social*).
- Una extendida presencia territorial de las instituciones, lo cual permite que la infraestructura y los servicios públicos penetren e integren las diversas regiones de un país (*Extendida cobertura territorial de las instituciones*).

Hay dos factores inhibidores del poder infraestructural del Estado. La influencia de poderes fácticos sobre las decisiones públicas disminuye la capacidad de las autoridades para impulsar políticas, e incluso para atender las demandas de la ciudadanía (*Ejercicio de poder de veto por poderes fácticos*). En el escenario que aquí se analiza este es un factor crítico. Por otra parte, el clientelismo actúa como inhibidor cuando es la modalidad principal de relación entre los dirigentes

DIAGRAMA 10.3

Submodelo sobre voluntad política: tipo de relación entre variables y su magnitud



y su base electoral (“constituency service”) (*Prevalencia del clientelismo político*); en presencia de este factor, una política pública vigorosa, sujeta a mecanismos de rendición de cuentas, entraría a competir con la dispensa de favores.

En la situación estratégica que enfrentan los países aquejados por una alta prevalencia de la exclusión, no se observa ninguno de los factores causales del poder infraestructural del Estado. En todos los casos los ingresos tributarios son de los más bajos del continente (capítulo 4), hay débiles o medianamente desarrollados controles sobre la acción pública (capítulos 6 y 8), burocracias poco desarrolladas, exiguos niveles de gasto social (capítulos 3 y 8) y poca penetración territorial (véase al inicio del capítulo el mapa 10.2). En contraste, los factores inhibitorios del poder infraestructural son potentes. Por ejemplo, Faughnan y Zechmeister (2011) reportan que en la mayoría de las naciones latinoamericanas entre el

MÁS INFORMACIÓN SOBRE

EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

VÉASE Campos, 2011, Urizar, 2010, Unimer, 2010 y Brenes y Vanegas, 2010 en www.estadonacion.or.cr

5% y el 22% de los votantes manifiesta haber recibido ofrecimientos materiales a cambio de votos.

Por las razones apuntadas, en el escenario modelado se concluye que el poder infraestructural del Estado es muy bajo (diagrama 10.4). Una implicación agravante de esta debilidad es que, aun cuando hubiese un acuerdo político duradero para combatir la exclusión, habría poca capacidad para ejecutar las prioridades de política

pública, a menos que se tomaran provisiones adicionales para aumentar este poder (recuadro 10.8).

Poderes fácticos ejercen su veto

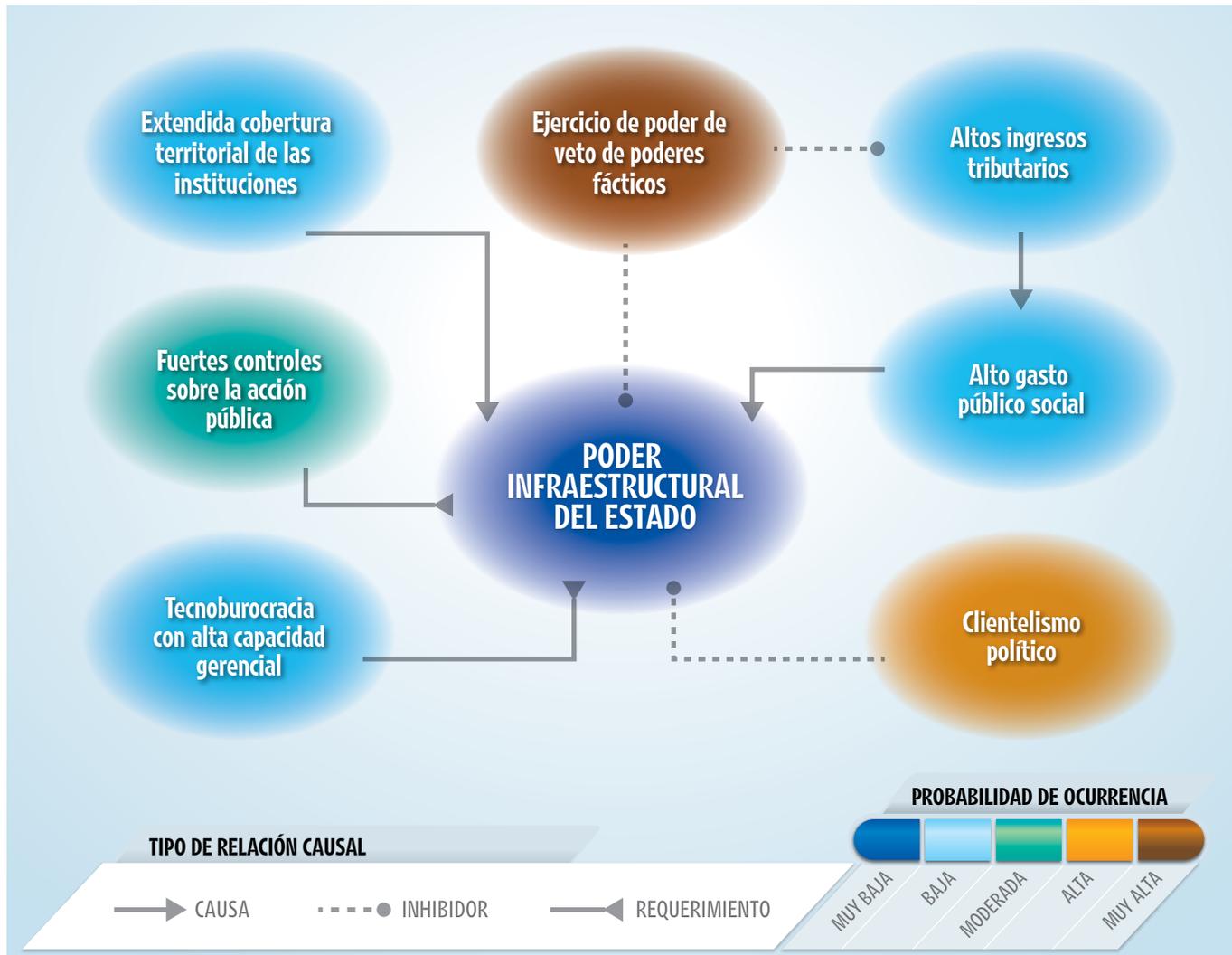
Los poderes fácticos, como ha sido visto, son élites económicas y militares con capacidad para sustraer del ámbito de las decisiones democráticas asuntos de interés público (*Ejercicio de poder de veto de poderes fácticos*). Son un factor inhibitorio crítico de la posibilidad de lograr un acuerdo político duradero para combatir la exclusión, tanto en forma directa como a través de su influencia depresiva sobre el poder infraestructural del Estado y la voluntad política de los partidos⁴⁴.

El poder de veto de los poderes fácticos se sustenta en tres factores que en el escenario son modelados como factores exógenos:

- Poder económico. Los poderes fácticos controlan (monopólica u

DIAGRAMA 10.4

Submodelo sobre el poder infraestructural del Estado: tipo de relación entre variables y su magnitud



oligopólicamente) sectores de la actividad económica en sus países. A mayor poder económico, más capacidad de vetar las acciones gubernamentales⁴⁵.

- **Autoprotección.** Es la capacidad de un actor de garantizarse la protección que requiere a partir de sus propios recursos, como por ejemplo la contratación de servicios privados de seguridad. Además de poder enfrentar amenazas a su integridad y patrimonio, eventualmente esto le permite castigar a quienes lo amenazan. A mayor capacidad de autoprotección, más capacidad de veto.

- **Contactos clave.** El actor dispone de una red de influencias para lograr que las instituciones del poder político del país tomen decisiones favorables a sus intereses. Cuanto más robusta sea la red de contactos clave, mayor será la capacidad de veto.

En el escenario estratégico analizado (diagrama 10.5), la capacidad de veto de los poderes fácticos es alta. Como se comentó en una sección anterior, las élites centroamericanas ejercen ese veto para bloquear dos temas críticos asociados a la ejecución de políticas de combate a la exclusión: ampliaciones de

la base impositiva por medio de reformas fiscales y la rendición de cuentas sobre el gasto público (Fernández y Naveda, 2010; Salinas, 2010).

Baja probabilidad de un acuerdo político duradero

La principal conclusión del escenario político modelado es que las probabilidades de un acuerdo político para combatir la exclusión social son muy bajas. Aunque existe una demanda ciudadana a favor de ese acuerdo, con una potencia intermedia, los partidos no lo quieren, el Estado no puede y los poderes

RECUADRO 10.8

¿Es posible una acción pública eficaz y con rendición de cuentas en Centroamérica?

El bajo poder infraestructural de varios Estados centroamericanos no anula la posibilidad de llevar adelante acciones públicas eficaces dirigidas a familias de escasos recursos. Este es el caso de los programas de transferencias condicionadas que fueron analizados en tres países, a partir de encuestas de hogares, entrevistas con líderes locales y grupos focales. Dos de los países tienen Estados institucionalmente incipientes (Guatemala y El Salvador) y el otro uno más robusto (Costa Rica). Estas buenas prácticas no constituyen la regla en la región, pero el hecho de que puedan encontrarse, incluso en ambientes hostiles, demuestra que cambios positivos en la gestión pública son posibles (en el capítulo 8 también se analiza este tema).

Los programas de transferencias condicionadas consisten en la entrega de dinero a las familias más pobres (siguiendo criterios de focalización) a cambio del cumplimiento de una serie de condiciones vinculadas a la educación y la salud. En Costa Rica se analizó el programa "Avancemos" (becas para estudiantes de educación secundaria), en El Salvador, el programa "Red Solidaria" (apoyo educativo, atención médica, alimentación) y en Guatemala "Mi Familia Progresista", con un portafolio similar al anterior.

El trabajo de campo en los tres países permitió comprobar que las transfe-

rencias condicionadas se han realizado hasta ahora de forma transparente (gráfico 10.2). En muchos casos la percepción de que existen distorsiones (tanto entre las familias como entre los líderes comunales) puede ser medianamente alta, pero en la práctica estas no se están dando. En Costa Rica y El Salvador los programas cuentan con una institucionalidad más robusta, lo que ha facilitado que sus beneficiarios se apropien de ellos, los defiendan y formulen pocas críticas. Ello contrasta con el caso de Guatemala, donde una institucionalidad más débil a cargo de la implementación del programa propicia que los mismos líderes comunales lo desacrediten y lo llamen "Tu Cantina Progresista", pese a que no se encontró evidencia de distorsiones graves en el acceso y disfrute de los servicios.

En el estudio se aplicaron distintas estrategias para medir la incidencia de la corrupción y el clientelismo. Por lo delicado del tema, se recurrió a un método experimental indirecto (que no compromete a las personas a la hora de denunciar el problema) y posteriormente se aplicaron preguntas directas. No hubo mayores diferencias en los datos de incidencia de corrupción y clientelismo resultantes de la aplicación de estas estrategias (gráfico 10.2).

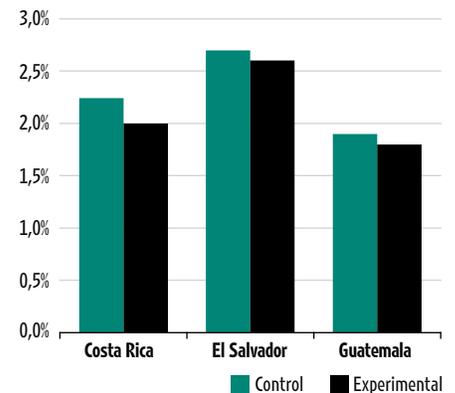
Fuente: Campos, 2011, con base en los estudios nacionales realizados por Unimer, 2010a y Brenes y Vanegas, 2010b.

fáticos lo bloquean (diagrama 10.6). No hay condiciones políticas para impulsar acciones redistributivas en los mercados de trabajo, mediante la generación masiva de empleos, ni en el ámbito de la política social, mediante una expansión de la cobertura y calidad de los servicios de educación, salud y previsión social.

Para ello se requeriría una ampliación del poder infraestructural del Estado, un asunto al que se oponen los poderes fácticos y que los partidos políticos no promoverán sin ese apoyo. En síntesis, los sistemas políticos están bloqueados a la redistribución.

GRÁFICO 10.2

CENTROAMÉRICA

Medida indirecta de corrupción^{a/} en los programas de transferencias condicionadas en tres países seleccionados

a/ Para conocer los detalles metodológicos, consúltese el capítulo 3 de este Informe. En cada país las muestras se dividieron en mitades: a una se le aplicó una batería completa de preguntas sobre un tema (grupo control) y a la otra se le aplicó el cuestionario solo parcialmente (grupo experimental).

Fuente: Campos, 2011, con datos de Brenes y Vanegas 2010 y Unimer, 2010a y 2010b.

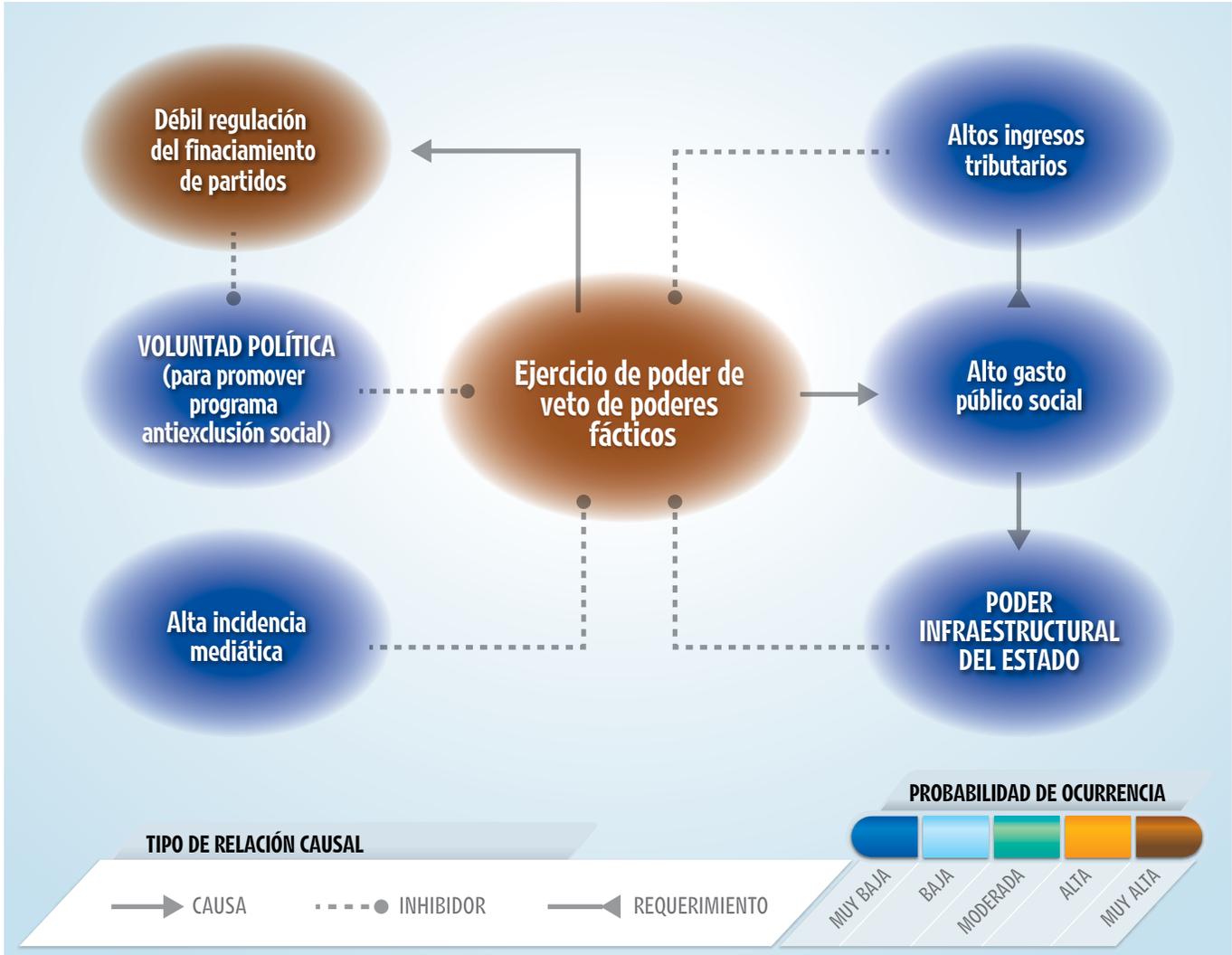
Bloqueo político crea riesgo de deslizamiento hacia un Estado degradado

La principal consecuencia del bloqueo a la redistribución social es una severa y progresiva descomposición del sistema político. El escenario resultante es una volátil y compleja situación que no ha sido tipificada por los estudios políticos: un Estado con incapacidad crónica para cumplir con sus funciones básicas de preservar la ley y el orden a lo largo y ancho del territorio nacional, que sin embargo no es todavía un Estado enteramente fallido, como los de varios países africanos que sucumbieron a las guerras interétnicas y regionales. A este Estado permanentemente defectuoso y en riesgo de convertirse en un Estado fallido se le denomina Estado degradado.

El Estado degradado ha cedido toda apariencia de control sobre vastas zonas

DIAGRAMA 10.5

Submodelo sobre poderes fácticos: tipo de relación entre variables y su magnitud^{a/}



a/ Solo se presentan las relaciones directas de los poderes fácticos con variables de otros submodelos. La configuración de los otros submodelos se desarrolló en los diagramas anteriores.

del territorio nacional, opera en un marco de recursos aun más estrecho, lo que agosta su aparato institucional, y ha sido instrumentalizado por ciertas élites para afianzar sus posiciones de poder en contra del resto, por lo cual genera y coexiste con agudos conflictos, inestabilidad o represión políticas. Es un Estado institucionalmente exánime, que cohabita con un régimen político híbrido, en el que imperan altas dosis de arbitrariedad. En una situación de violencia social endémica, y acosada

por la competencia de poderes no institucionales, esta entidad malformada, algo menos que un Estado clásico y algo más que una mera situación de caos debido a la disolución de toda apariencia de funcionamiento estatal, subsiste a duras penas.

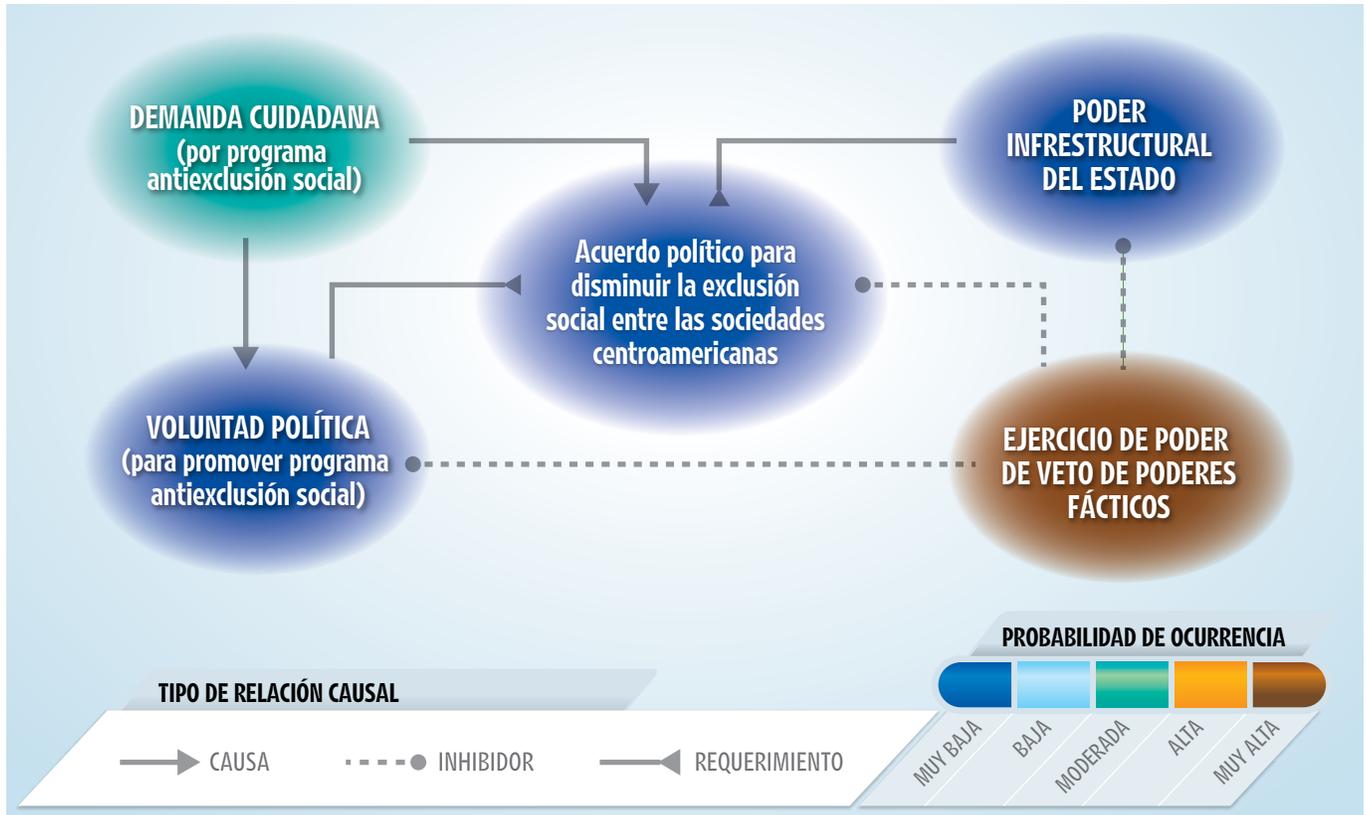
El Estado degradado es un resultado altamente probable de la evolución política en los casos aquí analizados, si la situación estratégica inicial se erosiona y persiste el bloqueo político a un acuerdo duradero para combatir la

exclusión social. Existe la amenaza de una severa degradación de los débiles Estados existentes en varios países del CA4. Sin embargo, a pesar de sus problemas, estos aún conservan un nada despreciable poder infraestructural sobre ciertos sectores de la sociedad.

En este acápite se presentan las razones por las cuales se argumenta que esta evolución es, en el mediano plazo, un curso de evolución factible. Este sombrío escenario es una campanada de alerta para varios países del Istmo.

DIAGRAMA 10.6

Análisis integrado: muy baja probabilidad de alcanzar un acuerdo político para combatir la exclusión social^{a/}



a/ Solo se presentan las relaciones indicadas entre los cuatro factores principales (a, b, c, d) porque las demás ya fueron desarrolladas en los submodelos previos.

Diferencia entre un Estado degradado y un Estado fallido

Un Estado degradado es un ente inválido, crónicamente defectuoso, incapaz de cumplir con la función básica de cualquier Estado moderno: dar orden y previsibilidad a las relaciones sociales dentro del territorio de un país, por medio de una autoridad central reconocida como eficaz por la población, aunque no necesariamente legítima (O'Donnell, 2010). Sin embargo, a diferencia de un Estado fallido, retiene ciertas formalidades institucionales y legales, pues conserva un mínimo poder infraestructural⁴⁶:

- es capaz de preservar la unidad del Estado-nación dentro de fronteras relativamente estables a lo largo de un extenso período histórico (no ha sido desgazado en unidades sub-

nacionales que en la práctica funcionan de manera autónoma, ni ha sucumbido a la acción depredadora de Estados-nación vecinos);

- sus autoridades son indisputablemente reconocidas como legítimas por el sistema internacional, con el cual tiene una variedad de acuerdos bilaterales y multilaterales estables;
- internamente no enfrenta la competencia de otros actores que buscan convertirse en autoridades legítimas, y
- ahí donde funciona, impone cierto orden público.

No obstante lo anterior, un Estado degradado no controla la totalidad del territorio nacional, sino partes de él; en

la práctica otros actores, por lo general ilegales, han logrado arrebatarle el dominio de vastas zonas donde imponen su "ley". Su aparato institucional es precario, está severamente desprovisto de recursos debido a una paupérrima recaudación fiscal, es incapaz de proveer servicios a la mayoría de la población y se encuentra ausente en amplios espacios, maniatado y penetrado por poderes fácticos legales e ilegales.

El Estado degradado tiene semejanzas con el Estado fallido, pero es un tipo político distinto (cuadro 10.14). Ambos son Estados incapacitados para ejercer sus funciones, pero un Estado fallido es un caso extremo de disolución del orden público y de la institucionalidad; corresponde a la situación que Hobbes describió con la expresión "Estado de la naturaleza": prevalece la ley del más fuerte, la amenaza real de ser despojado

de vida y hacienda, un medio donde impera la justicia por mano propia⁴⁷. En cambio, en un Estado degradado hay ciertas formalidades y funcionamientos reconocibles que proporcionan, parcial e insuficientemente, orden y previsibilidad en ciertas áreas y territorios⁴⁸.

Pese a sus diferencias, en ambos tipos de Estado hay consecuencias profundamente hostiles a la estabilidad política de un país y su progreso. La “balcanización” del territorio nacional está asociada a una alta y endémica violencia social y política, pues diversos actores legales e ilegales se enfrentan entre sí y con los agentes del Estado. Esta violencia provoca retrocesos económicos y sociales, influye sobre el comportamiento político de la ciudadanía e instrumentaliza las instituciones públicas como fachadas para los intereses de

ciertos grupos de poder⁴⁹. Se generan economías locales parasitarias, pues una parte mayoritaria de la población obtiene medios de vida mediante su vinculación con actores ilegales, quienes no solo proveen empleo e ingreso, sino que garantizan el orden en territorios específicos⁵⁰. Naturalmente, estos impactos son mucho más intensos y desarticuladores en un Estado fallido.

Los ejemplos prototípicos de Estados fallidos son varios países del África subsahariana (Sudán, Kenia, Chad, Somalia) y de Asia (Afghanistan, Pakistán y Burma; Foreign Policy & The Fund of Peace, 2010). Son casos extremos de inexistencia del orden público y de un aparato institucional central, sea porque estos nunca existieron o porque se disolvieron. Distan significativamente de la situación estra-

tégica actual que enfrentan los países centroamericanos más aquejados por una alta exclusión, que han subsistido como Estados nacionales desde mediados del siglo XIX y varios de los cuales lograron sostener un aparato institucional aun en medio de guerras civiles y cambios revolucionarios. Sin embargo, en la región se encuentran plantadas las semillas de un Estado degradado. En este sentido, el escenario político acentúa rasgos ya existentes en varias naciones del Istmo (recuadro 10.9).

Razones que hacen probable el surgimiento de un Estado degradado

Fracasos a la hora de establecer un acuerdo político duradero para combatir la exclusión no implican, per se, el surgimiento de un Estado degradado. A fin de cuentas, si los ciudadanos y

CUADRO 10.14

CENTROAMÉRICA

Características de los Estados minimalistas, Estados degradados y Estados fallidos

Criterios	Estado clásico o minimalista ^{a/}	Estado degradado	Estado fallido
Unidad territorial	Preserva unidad territorial.	Preserva unidad territorial.	No preserva unidad territorial.
Legitimidad	Generalmente reconocido por su población como autoridad existente, sea que la considere legítima o no.	Parcialmente reconocido por su población como autoridad existente, pero otros actores son también autoridad existente en ciertas zonas del país.	No reconocido por la población como autoridad existente.
Orden	Logra cierto orden y previsibilidad de las relaciones sociales dentro del territorio que el Estado delimita , aunque no garantiza la seguridad física de sus habitantes.	Logra cierto orden y previsibilidad de las relaciones sociales solo en ciertas zonas del territorio que el Estado delimita, aunque aun ahí no garantiza la seguridad física de sus habitantes.	No logra imponer orden ni previsibilidad en las relaciones sociales en ninguna parte del territorio nacional. Disolución de presencia territorial de sus instituciones.
Capacidad extractiva (fiscal)	Extrae de su sociedad, y eventualmente del exterior, los recursos necesarios para alcanzar y mantener los logros anteriores.	El aparato institucional no logra extraer de la sociedad, ni del exterior, los recursos necesarios para alcanzar y mantener los logros anteriores.	El aparato institucional no tiene ninguna capacidad extractiva para funcionar, ni capta ayuda de la comunidad internacional para tal fin.
Reconocimiento internacional ^{b/}	La comunidad internacional lo reconoce como Estado.	La comunidad internacional lo reconoce como Estado.	Conflictos internacionales por el reconocimiento del Estado.
Ejemplos	Guatemala, Honduras, Nicaragua.		Sudán, Kenia, Chad, Afganistán.

a/ El concepto y las características fueron tomados de O'Donnell, 2010.

b/ Estados, instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mendoza, 2011 y O'Donnell, 2010.

RECUADRO 10.9

Estado degradado como posible escenario acentúa rasgos ya existentes

Los Estados centroamericanos “en peligro” de deslizarse a una condición de Estado degradado puntúan bajo varias mediciones internacionales: el índice de reforma institucional, publicado por el Instituto Bertelsmann, y el índice de percepción de la corrupción, de Transparencia Internacional (cuadro 10.15). De acuerdo con el índice de Estados fallidos (IEF) 2010, publicado por la revista *Foreign Policy*, los cuatro países centroamericanos donde la prevalencia de la exclusión social es mayor, obtienen puntajes similares y todos se ubican dentro de la categoría “en peligro” (*Foreign Policy & The Fund of Peace* 2010).

CUADRO 10.15

CENTROAMÉRICA

Puntuación de los países centroamericanos en el índice de Estados fallidos y otros índices relevantes sobre el desarrollo institucional de los Estados. CIRCA 2010

País	Prevalencia de exclusión	Índice de Estado fallido ^{a/}	Índice de reforma del Estado (<i>stateness index</i>) ^{b/}	Índice de percepción de la corrupción ^{c/}
Costa Rica	Baja	50,6	10,0	41
El Salvador	Alta	76,0	8,3	73
Guatemala	Alta	80,1	6,8	91
Honduras	Alta	78,3	7,5	134
Nicaragua	Alta	81,2	8,0	127
Panamá	Intermedia	57,8	8,5	73

a/ Los datos corresponden al 2011. El índice evalúa doce indicadores con una escala de 1 a 10, según el riesgo de generar un Estado fallido; 12 significa menor riesgo y 120 mayor riesgo.

b/ Los datos corresponden al 2010. Se usa una escala de 1 a 10, donde 10 es la mejor situación. El índice evalúa el estado de la democracia y los sistemas de mercado, así como la calidad de la gestión pública.

c/ Posición ocupada entre un total de 178 países evaluados.

Fuentes: *Foreign Policy*, Instituto Bertelsmann y Transparencia Internacional.

las organizaciones sociales no tienen la potencia requerida para forzar políticas redistributivas, los partidos no desean un acuerdo de este tipo y los poderosos lo bloquean, no hay razones que disueltan al Estado. Los excluidos, pese a ser muy numerosos, no tienen “músculo” para alterar el estado de cosas.

Lo que provoca que el bloqueo político a un acuerdo duradero empuje hacia un Estado degradado es el contexto multiamenazas dentro del cual ocurre. El bloqueo exacerba los riesgos ya existentes en la situación estratégica, así como los conflictos para defender o expandir posiciones de poder, al margen del orden legal e institucional existente, o bien instrumentalizándolo. Ello origina una erosión decisiva de las democracias electorales y, en especial, de unas instituciones del Estado de derecho ya de por sí débiles y vulnerables en la situación estratégica inicial (capítulos 6 y 8).

Estos riesgos ya habían sido señalados en el *Informe Estado de la Región* (2008) para los países del llamado “Triángulo Norte” de Centroamérica, los que (junto con Nicaragua) son los

más aquejados por una alta prevalencia de la exclusión social. En aquella ocasión se alertó sobre las siguientes situaciones:

- En el dilema de la seguridad ciudadana, una alta probabilidad de amenazas al orden público democrático ocurre cuando la violencia social es intensa, sostenida y alimentada por una convergencia de factores: un muy bajo gasto social ocasiona que altos niveles de desigualdad generen una extendida exclusión e impide la ejecución de políticas de prevención del delito; la proliferación de armas livianas y la actividad de las “maras” motiva demandas ciudadanas por acciones de “mano dura”; débiles instituciones del Estado de derecho son incapaces de sancionar la actividad delictiva y están propensas a ser penetradas por redes de corrupción, en tanto que la geopolítica del narcotráfico permea la economía y la política, mediante amplias operaciones de legitimación de capitales y cooptación institucional (Programa Estado de la Nación, 2008, capítulo 12).

- En el dilema de la inserción internacional ventajosa, hay una baja probabilidad de que esa inserción promueva el desarrollo social cuando el sector externo está basado en la agroexportación y la industria de maquila, hay una expulsión sistemática de población en edad de trabajar, la fuerza laboral tiene bajos niveles de capacitación y el Estado invierte muy poco en políticas sociales (Programa Estado de la Nación, 2008, capítulo 13).

En este contexto, el bloqueo a la redistribución social implica que las fuerzas políticas fracasan en reafirmar el sistema político ante los peligros indicados. Se rehúsan, entre otras cosas, a robustecer el poder infraestructural del Estado para propiciar un “salto hacia la inclusión social”, que desactivaría una de las principales fuentes de violencia social y lograría una mayor penetración (y control) institucional en el territorio. En síntesis, sin avances sustantivos ni opciones, el bloqueo político paradójicamente desata los nudos que evitaban el desfogue de los riesgos.

La historia del escenario puede ser la siguiente: en los países del Istmo con alta exclusión, la debilidad del poder infraestructural del Estado y el estilo de desarrollo imperante provocan que la operación de actores ilegales ligados al narcotráfico, el contrabando de personas y armas y la extorsión se amplíe. A diferencia de la situación colombiana⁵¹, estos actores no se conforman con objetivos “subnacionales” como, por ejemplo, lograr el control de ciertas zonas aceptando el control de otras por parte del Estado.

Ayudados por la pequeñez de los territorios, actores ilegales de distinto tipo se proponen convertir a los países en “territorios al margen de la ley” manteniendo, sin embargo, la fachada de Estados-nación, para evitar fuerzas interventoras auspiciadas por la Organización de Naciones Unidas. Penetran con relativa facilidad los altos estamentos de las principales instituciones del Estado y el régimen (Congreso, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo). Al mismo tiempo, otros actores igualmente ilegales asumen la provisión de bienes (públicos o selectivos) a los residentes locales. Esto les allana el camino para el control electoral de muchos municipios y el apoyo social de importantes segmentos de la población. En el plano local, además, establecen alianzas operativas con contingentes de las fuerzas de seguridad (armadas y policiales), que pasan a encubrir operaciones ilícitas y se convierten en socios o en instrumentos de la acción delictiva⁵². Estos fenómenos terminan por desmontar la pretensión del Estado central, de imponer un orden legal en esos territorios.

La desigualdad social, a niveles muy altos y sin mayores variaciones por la falta de políticas públicas inclusivas, sigue actuando como un disparador de la violencia social. La repercusión de la desigualdad sobre la violencia se refuerza debido a tres factores, dos de carácter estructural y otro temporal:

- El estilo de desarrollo genera una demanda de trabajo crónicamente insuficiente, tanto en zonas urbanas como rurales, pero sobre todo en

estas últimas, ahí donde la prevalencia de la exclusión es más alta, en particular entre la población con escasa capacitación. Millones de jóvenes en edad laboral carecen de oportunidades de empleo, a corto y mediano plazo, y muchos de ellos tampoco tienen la posibilidad de emigrar.

- La transición demográfica profundiza el excedente laboral y, por ende, la subocupación, pues cada año crecen los contingentes de población joven en edad de trabajar. Ello es caldo de cultivo para la vinculación de jóvenes con actores ilegales, que les ofrecen mejores ingresos y el “respeto” social del que carecen en condiciones normales.
- Las leyes antimigración en Estados Unidos y el violento control de los cárteles mexicanos sobre las rutas de ingreso al territorio estadounidense dificultan los flujos migratorios (al menos en los niveles vistos a inicios de siglo XX). Esto ha hecho que las remesas pierdan dinamismo como medio para compensar la pobreza de un creciente número de hogares.

En un contexto dominado por la erosión social, delictiva e institucional, los movimientos sociales arrecian sus reivindicaciones y entre las élites económicas y políticas tradicionales se intensifican los conflictos distributivos. Cada una de ellas defiende su cuota y veta cualquier intento por fortalecer el Estado nacional, para evitar que este sea usado en su contra. Su situación se hace más compleja cuando Estados Unidos incluye a los países dentro de su “lista negra” e impone controles a las exportaciones (ante los frecuentes decomisos de drogas camufladas dentro de embarques). En virtud del grave deterioro, algunos miembros de las élites escogen el exilio; otros pactan acuerdos individuales con poderosos actores ilegales para salvarse de “expropiaciones forzadas” y otros, los menos, procuran cambios, pero carecen de la fuerza política para llevarlos adelante; además son perseguidos y algunos de ellos eliminados.

Salidas en falso

Frente a un curso de evolución cada vez más deteriorado, las élites idean respuestas para defender sus posiciones. Estas respuestas procuran alterar el balance de poder político y económico en favor de ciertos actores. Sin embargo, en la medida en que su horizonte es salvaguardar intereses específicos, exacerban los conflictos sociales y políticos y profundizan la crónica debilidad infraestructural de los Estados, por cuanto, en vez de remover los factores que han disparado la grave situación, se concentran en controlar algunos de sus efectos. Desde este punto de vista, estas respuestas son “salidas en falso”, ilusorias, producen equilibrios políticos inestables⁵³.

Las salidas en falso pueden clasificarse según el objetivo político que busquen y el método mediante el cual pretenden responder al deterioro del Estado de cosas y a las amenazas:

- En términos del objetivo, hay quienes procuran reforzar el sistema político, para resolver lo que consideran es su principal debilidad: la ausencia, en el gobierno, de una conducción decisiva capaz de imponer el orden. Para otros, en cambio, la organización misma del sistema político es la raíz del problema, por lo que resulta indispensable reemplazarlo por un sistema abiertamente autoritario.
- En términos del método, para ciertas fuerzas las acciones deben darse desde adentro del sistema, utilizando los recursos que ofrece el marco jurídico e institucional (aunque ese uso sea “al límite”). Otros, por el contrario, impulsan la ruptura del orden constitucional, pues creen que los espacios “se agotaron” (acciones desde afuera del sistema).

Desde esta perspectiva, las salidas en falso pueden ser cuatro (cuadro 10.16). *A priori*, las probabilidades de que ocurra cada una de ellas son desconocidas, pues se trata de respuestas políticas cuya viabilidad depende de condiciones específicas. Sin embargo, son posibles cursos de acción en el proceso de

deslizamiento hacia un escenario de Estado degradado⁵⁴:

- **Acomodo a un líder fuerte:** una coalición de élites negocia con un líder político, al cual se le otorgan poderes extraordinarios. El fin es implantar una autoridad pública resolutive ante las peores manifestaciones de inestabilidad política, sin afectar las posiciones e intereses de los coaligados. En este salida se procura cumplir con las formalidades constitucionales y legales, o se aceptan transgresiones que no liquidan del todo ese orden, pero que sistemáticamente lo sesgan a favor del líder. La evolución de Nicaragua en los últimos años se acerca a esta situación (Close y Martí, 2009 y capítulo 8 de este Informe).

- **Golpe de Estado de nuevo cuño:** una coalición de élites logra la sustitución del gobierno constitucional, con el propósito de reforzar sus posiciones e intereses mediante la instauración de una situación temporal de emergencia. Se cierran espacios políticos y se instrumentalizan las instituciones públicas con el fin de obtener un amplio control sobre el aparato estatal. A diferencia de los golpes de Estado clásicos, en los cuales la ruptura constitucional era evidente (una junta de militares tomaba el poder, cerraba el Parlamento y sustituía la Corte Suprema de Justicia), el nuevo gobierno es de civiles, los otros poderes del Estado siguen funcionando con normalidad y se procura justificar el reemplazo gubernamental en el marco de las normas constitucionales vigentes. El rompimiento del orden constitucional en Honduras en 2009 se acerca a una situación de este tipo, aunque sin coincidir plenamente⁵⁵.

- **Acomodo con nuevos poderes emergentes:** una coalición de élites contemporiza con nuevos y poderosos actores emergentes, ligados a actividades ilegales. Mediante acuerdos tácitos o explícitos, se negocia un reparto funcional de ámbitos de actividad que permite a cada actor perseguir sus propios intereses. Este

escenario se acerca, parcialmente, a lo que Acemoglu et al. (2010) describen para Colombia durante la primera década del presente siglo.

- **Dictadura fundacional:** una coalición de élites impulsa el rompimiento abierto del orden constitucional y legal, con el fin de llevar a cabo profundas y rápidas transformaciones sociales, económicas y políticas mediante el ejercicio autoritario del poder político. Estas transformaciones crearían nuevas oportunidades de negocios y reforzarían las posiciones de poder de estos sectores, en detrimento de otros actores. En América Latina no hay ejemplos recientes de esta salida, que pareciera no contar con el apoyo de la potencia hegemónica regional (Estados Unidos) ni de Brasil, una potencia emergente. El antecedente más directo es el golpe de Estado en Chile, en 1973.

Un escenario alternativo: el desbloqueo del sistema político

El deslizamiento hacia un Estado degradado no es un escenario inexorable. Aunque la situación estratégica inicial y el bloqueo político imponen un estrecho margen de maniobra, las fuerzas sociales son quienes moldean la historia. En esta sección final se modela un escenario político alternativo, en el cual los actores superan el bloqueo a la redistribución social y sientan las

bases para una evolución distinta, hacia sociedades más inclusivas y democráticas.

El tema que se aborda es por qué los mismos actores, enfrentando condiciones iniciales similares a las descritas, harían las cosas de manera distinta. Hay dos razones para ello. La primera es que, en el escenario alternativo, ocurren cambios importantes que modifican el comportamiento de los actores. La segunda es que, en ese nuevo contexto, no son los poderes fácticos y los partidos quienes determinan la dinámica política; nuevos interlocutores políticos, representantes de una pluralidad de fuerzas sociales, irrumpen en el escenario con demandas que deben ser atendidas para evitar el desenlace del Estado degradado.

Mecanismo que desarticularía el bloqueo

En teoría, habría dos maneras superar el bloqueo político⁵⁶. En la práctica, sin embargo, solo una tiene visos de realidad. La primera de ellas es endógena al escenario político. Los poderes fácticos y los partidos políticos deciden cambiar de comportamiento: levantan el bloqueo, se persuaden de que comparten objetivos comunes superiores, colaboran entre sí y llegan a entendimientos con las fuerzas sociales para lograr un acuerdo político duradero que permita combatir la exclusión. En síntesis, forman una coalición ganadora⁵⁷,

CUADRO 10.16

Salida en falso en el deslizamiento hacia un Estado degradado

Objetivo	Método político	
	Acciones "dentro" del sistema	Acciones "fuera" del sistema
Refuerzo	Acomodo a líder fuerte.	Acomodo con nuevos poderes emergentes (ilegales).
Sustitución	Golpe de Estado de "nuevo cuño" (con fachada constitucional).	Dictadura fundacional.

resolviendo así su problema de acción colectiva. Las razones para este cambio serían provocadas por una “toma de conciencia colectiva”, que modificaría las creencias de las élites y sus modos de percibir la realidad.

Esta solución es teóricamente posible pero poco viable desde el punto de vista político. Los “milagros” son portentos sobrenaturales, y un bloqueo político no se disuelve por la elocuencia de las buenas razones y propósitos. Hay poderosos actores que se benefician del *statu quo* y de las salidas en falso.

La segunda respuesta al dilema tiene un origen exógeno a los actores. Un profundo cambio en el contexto los obliga a modificar sus comportamientos. Transforma el cálculo de oportunidades, pérdidas y beneficios de un amplio espectro, si no de la mayoría, de los poderes fácticos y los partidos políticos, de manera que resulta manifiestamente peligroso para sus posiciones de poder, activos e incluso su integridad personal, no cooperar entre sí. Se alinean con la demanda ciudadana a favor de combatir la exclusión. Un factor detonante, pues, desencadena una nueva situación política (diagrama 10.7).

En el presente ejercicio de escenarios, el factor detonante es un cierto tipo de amenaza letal, inmediata e inminente, superior a las fuerzas y recursos de los poderes fácticos y los partidos políticos

individualmente considerados, aun los más influyentes. Es una especie de “cisne negro”, un evento imprevisible con efectos cataclísmicos, cuya semilla ya estaba plantada en la realidad, pero que por lo general era ignorada⁵⁸. Así, no son las buenas razones (humanitarias, consideraciones del desarrollo u otras similares) las que resolverían el bloqueo político: no lo han hecho antes, no lo harán ahora. El temor a una amenaza es el que obliga al ajuste de comportamientos. Sin él, los actores no terminan de percibir los riesgos imbricados en la situación estratégica inicial y las consecuencias del bloqueo político a la redistribución social⁵⁹. Para ser inmediata e inminente, la amenaza debe cumplir varios requisitos:

- ser innegable e inocultable,
- tener consecuencias dramáticas para la vida y hacienda de las personas,
- golpear sistemáticamente el entorno inmediato de miembros prominentes de las élites,
- afectar a amplias capas de la población, incluida una buena parte de las élites -no ser resultado de conflictos entre clases sociales, sino de conflictos que cortan “verticalmente” el tejido social⁶⁰ y

- emerger pese a que se hayan ensayado “salidas en falso” para evitar el deslizamiento hacia un Estado degradado.

La naturaleza específica de la amenaza es diversa y difícil de predecir. Puede implicar eventos sociales, ambientales, políticos, económicos o una combinación de ellos. Aunque la lista teórica es muy amplia, algunos de esos acontecimientos no tienen asidero en la realidad de Centroamérica, por ejemplo una guerra civil basada en conflictos interétnicos como en los países africanos, o un proceso revolucionario con ruptura y reemplazo violento del sistema político, como los ocurridos en el Istmo durante los años setenta y ochenta del siglo XX (recuadro 10.10). Es más útil hurgar en las tendencias que experimenta buena parte del Istmo, para encontrar en ellas las potenciales amenazas letales. Por otra parte, como la realidad siempre supera a la imaginación, ninguna lista será completa. La que aquí se presenta tiene un propósito heurístico, el de estimular la reflexión estratégica sobre las consecuencias del bloqueo político (cuadro 10.17).

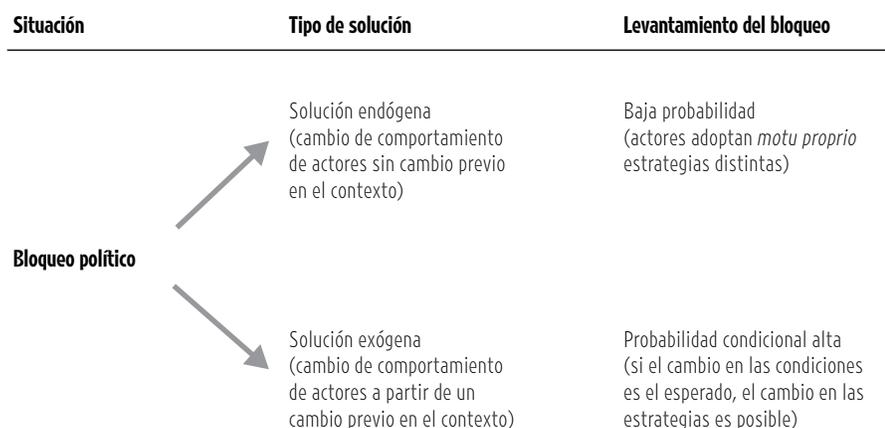
Cuando la amenaza es letal, inmediata e inminente, las élites económicas y políticas no pueden salvarse solas. Para conservar activos e influencia deben apelar a otras fuerzas sociales y políticas. Sin embargo, éstas no aceptarán “sentarse en la mesa” si el punto de agenda es proteger a las élites, volver al *statu quo* del bloqueo a la redistribución. Sumar fuerzas para conjurar la amenaza es para ellas la oportunidad de arrancar concesiones a los poderosos. En el escenario político modelado, esto significa que a los poderes fácticos no les queda más remedio que reconocer como válida la demanda ciudadana a favor de políticas redistributivas y a las organizaciones sociales como interlocutores. En síntesis, ante la amenaza, las élites necesitan entrar en transacciones políticas incluyentes.

Esa transacción incluyente cristalizaría en un acuerdo político duradero, por medio del cual se garantizaría:

- a la sociedad en general, un ataque sostenido a la amenaza,

DIAGRAMA 10.7

Soluciones al problema de acción colectiva en relación con la exclusión social



CUADRO 10.17

Ejemplos de amenazas letales, inmediatas e inminentes que pueden debilitar el bloqueo político

Tipo	Descripción	Agravante [atenuante]
Social	Seguidilla de secuestros y asesinatos de poderosos empresarios y políticos y sus familias.	[Empresarios trasladan familias e inversiones a otros países]
	Continuas masacres de población civil que conmocionan a la opinión pública nacional e internacional.	[Emigración]
Microeconómico	Frecuentes cierres o ventas forzadas de empresas debido a extorsión de grupos ilegales.	[Empresarios trasladan familias e inversiones a otros países]
	Expropiaciones "legales" de activos avaladas por sistemas de justicia politizados y corruptos.	[Empresarios trasladan familias e inversiones a otros países]
Macroeconómico	Rápida y convergente decadencia de varios sectores productivos por pérdida aguda de ventajas sistémicas.	Corte de flujos de inversión externa directa y afectación del clima de negocios.
	Cierre de mercados externos por incumplimiento de estándares laborales o ambientales.	
Político	Cierre de mercados externos por constantes decomisos de drogas en productos exportados.	Corte de flujos de inversión externa directa y afectación del clima de negocios.
	Continuos asesinatos y atentados contra funcionarios y dirigentes sociales y políticos de distinta procedencia.	Amenaza a la estabilidad política.
Ambiental	Cruenta guerra sucia de baja intensidad, entre grupos paramilitares ligados a actores ilegales y grupos políticos.	[Memoria histórica de conflictos armados recientes]
	Desastres generalizados y frecuentes por la alta vulnerabilidad del Istmo a los efectos del cambio climático.	Vulnerabilidad de las zonas metropolitanas.

RECUADRO 10.10

Baja probabilidad de revoluciones sociales

En el presente estudio, una revolución social con ruptura y reemplazo violento del sistema político no fue incluida como una amenaza letal, inmediata e inminente, por dos razones. En un proceso revolucionario hay una polaridad política extrema, en la cual los conflictos de clase son muy relevantes, por lo que no se cumple una de las condiciones especificadas (existencia de conflictos que corten verticalmente el tejido social). Aunque las élites enfrentan graves amenazas, pueden resolver su problema de

acción colectiva sin necesariamente tener que recurrir a concesiones sociales más amplias. Por otra parte, en la Centroamérica actual no hay condiciones objetivas ni subjetivas para considerar una revolución social como un evento posible: la Guerra Fría se terminó; ninguna fuerza política se plantea el asalto al poder mediante las armas y todavía persiste la memoria histórica del alto costo humano de los conflictos armados.

- a las élites, seguridad jurídica, un clima de negocios favorable y posiciones de poder,
- a las mayorías ciudadanas, políticas redistributivas y mayor influencia en las decisiones públicas.

Una vez despejado el bloqueo político a la redistribución, surge un gran obstáculo: las capacidades instaladas para ejecutar los acuerdos. Hay un factor que conspira contra este propósito: la debilidad del poder infraestructural del Estado, que afecta de dos maneras: por una parte, sus magros recursos financieros, técnicos y humanos dificultan el logro de los objetivos; por otra parte, ese poder infraestructural no se desarrolla de la noche a la mañana.

Aun cuando las élites aceptaran pagar más impuestos para financiar una parte sustancial del costo del acuerdo político duradero, las capacidades no aumentarían con la celeridad requerida.

En este sentido, la comunidad internacional puede tener una influencia decisiva, tanto en el logro como en la implementación de un acuerdo político duradero. En pequeños países altamente sensibles a la cooperación internacional, como los del CA4, ésta puede inducir el acuerdo persuadiendo a gobiernos, partidos políticos y otros actores sociales y políticos, y sirviendo como garante imparcial del acuerdo alcanzado (recuadro 10.11). Estos roles no son nuevos en Centroamérica: durante las décadas de los ochenta y noventa, gobiernos de América Latina y organizaciones multilaterales desempeñaron papeles destacados en la pacificación de la región⁶¹. La estructuración de un programa de apoyo financiero y técnico al acuerdo político duradero podría tener una importancia crucial como fuente complementaria de recursos para las políticas públicas implicadas.

Es necesario, sin embargo, tomar las previsiones del caso, pues de otro modo los recursos externos podrían desincentivar cualquier acuerdo político. La experiencia en el Istmo muestra que la cooperación internacional a menudo ha tenido un efecto sustitutivo de la movilización de recursos internos para la ejecución de políticas públicas. Al disponer de estas fuentes, los Estados no cobran los impuestos ni invierten en programas públicos. Además, las fallas en la coordinación entre las agencias multilaterales y bilaterales han provocado distorsiones. Por ello, en el presente caso, el programa de apoyo internacional debería estar altamente condicionado, con metas adaptadas a las circunstancias particulares⁶². Tales condiciones incluirían:

- Conformación de un foro para concertar las acciones de las agencias bilaterales y multilaterales que financiarán el programa de apoyo.
- Desembolso inicial sujeto a un aumento previo de los ingresos tributarios,

el cual se lograría mediante la eliminación de exenciones a impuestos de renta y la reducción de la elusión y la evasión fiscales.

- Desembolsos ulteriores condicionados al cumplimiento verificado de objetivos y metas específicos.
- Fortalecimiento de los mecanismos de control sobre la legalidad en el uso de los recursos públicos.
- Introducción de sistemas de evaluación periódica de resultados de las políticas y programas sociales apoyados.
- Adopción de estrategias comprobadamente eficaces, como los programas de transferencias condicionadas.

**MÁS INFORMACIÓN
SOBRE**

**COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

VÉASE

Morales, 2010; Sierra y Muñoz, 2010
y Avendaño, 2010
en www.estadonacion.or.cr

El camino hacia el acuerdo político: formalización del escenario

En un escenario alternativo al Estado degradado, se logra un acuerdo político duradero que incluye la redistribución social. El proceso comprende cuatro fases:

- bloqueo político inicial,
- impacto de una amenaza letal, inmediata e inminente,
- desbloqueo a un acuerdo político duradero, y
- refuerzo del acuerdo por la acción de la comunidad internacional (diagramas 10.8 a 10.11).

En este acápite se formaliza ese escenario alternativo aplicando un modelo dinámico de decisiones de cuatro iteraciones (una síntesis de la metodología se presenta en el anexo 6). El propósito de ejercicio fue estimar las probabilidades de que ocurra el escenario propuesto, dadas las condiciones iniciales del bloqueo político y otros factores distractores, como las salidas en falso y la posibilidad de pactos bilaterales de algunos miembros de las élites con poderes ilegales.

La principal conclusión es que, en el escenario alternativo, un acuerdo político duradero tiene una probabilidad intermedia de ocurrir. Los chances de éxito (logro del acuerdo) y fracaso son similares. Ello significa que el levantamiento del bloqueo crea mejores condiciones políticas, pero no asegura o garantiza un acuerdo. Lograrlo siempre dependerá de un factor difícil de estimar: la pericia de los actores, su inteligencia y flexibilidad para aprovechar las oportunidades. Sin embargo, lo importante es que en el nuevo contexto un acuerdo político ya no enfrenta barreras estructurales, un cambio sustancial con respecto al escenario que conduce al Estado degradado. En éste la probabilidad era ínfima, debido a que la mayoría de sus factores causales eran débiles y el peso inhibitor de los poderes fácticos, muy fuerte. En el escenario alternativo entran en lista nuevos factores que alteran las probabilidades, por lo que:

- disminuye la intensidad del veto de los poderes fácticos a la redistribución social (“los poderosos ahora no impiden”),
- mejora la voluntad política para actuar sobre la redistribución (“los partidos ahora quieren”),
- se robustece la demanda ciudadana (“los ciudadanos quieren”) y
- se fortalece el poder infraestructural del Estado (“el Estado puede”).

RECUADRO 10.11

La cooperación internacional en Centroamérica

Los países centroamericanos más aquejados por la exclusión son muy sensibles a los flujos de ahorro externo, bajo el mecanismo de cooperación tanto reembolsable (préstamos) como no reembolsable (donaciones, cooperación técnica). Históricamente, estos flujos han complementado la escasez crónica de recursos domésticos. Asimismo, han sido de gran importancia para el financiamiento de la integración regional. Tal como se documentó en los capítulos 3, 6 y 7 de este Informe, su aporte ha sido clave para la ejecución de programas sociales, las reformas de los sistemas de administración de justicia y el fortalecimiento institucional del SICA. También ha resultado fundamental para los procesos de renegociación, reestructuración y condonación de la deuda externa, sobre todo en Nicaragua y Honduras (Morales, 2010).

En años recientes, sin embargo, Centroamérica ha perdido relevancia como destino de la ayuda oficial para el desarrollo. Según el *Development Cooperation Report* (OCDE, 2010), su participación dentro del monto total pasó de 2,7% en 2004 a 1,6% en 2009. Esta contracción no necesariamente implicó recortes generalizados para todos los países del Istmo. En el período 2006-2008, Guatemala logró

un fuerte incremento de la cooperación, mientras que Nicaragua y Honduras experimentaron una notable reducción⁶³ (gráfico 10.3). Aun así, en 2009 estos dos países recibieron el 59% de los flujos a nivel regional (2.087 millones de dólares) y la cooperación aun constituye una fuente importante de recursos para ellos (12% del PIB en Nicaragua y 3% en Honduras).

La capacidad de los países receptores para administrar eficientemente los recursos de la cooperación es una de las principales preocupaciones de los donantes. Durante la presente década se han suscrito diversos acuerdos internacionales que establecen responsabilidades tanto para los donantes como para los receptores⁶⁴. No obstante, las condiciones han consistido en el cumplimiento de requisitos formales y no asociados a resultados concretos y medibles. La Declaración de París, por ejemplo, solicita la creación de sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas y su utilización para manejar los recursos, con el fin de evitar estructuras paralelas de administración. Otros instrumentos incluyen requisitos como la existencia de leyes de presupuesto, planes nacionales de desarrollo, estrategias de reducción de la pobreza y programas de inversión pública, entre otros.

El alcance e impacto de la cooperación internacional también ha sido limitado por

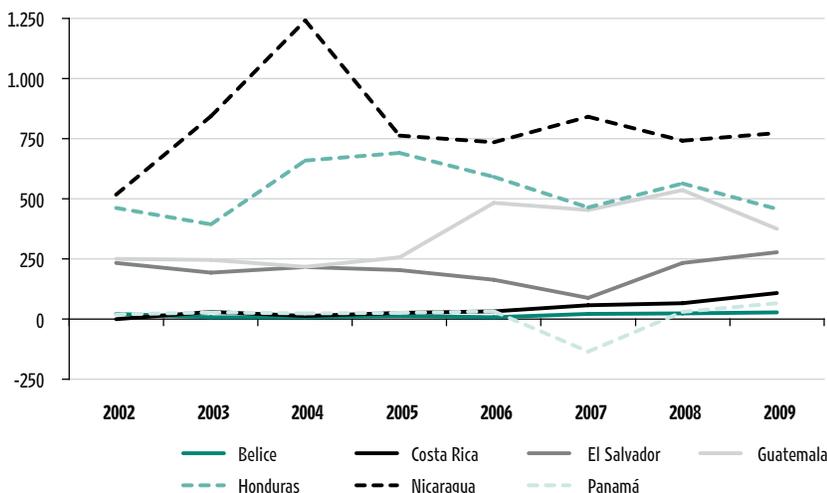
la falta de control sobre los recursos y el uso de mecanismos ajenos a la institucionalidad de los Estados para la ejecución de los proyectos. En ocasiones los fondos no ingresan físicamente a las arcas públicas, ni se utilizan los sistemas nacionales de control presupuestario o gestión para su administración, o bien tienen destinos preestablecidos ("*tied aid*"). Esta situación implica serias debilidades en la disponibilidad y calidad de la información actualizada y consolidada sobre los flujos de cooperación en los países.

Aunque en Centroamérica existen diversos espacios para el diálogo entre receptores y donantes, han sido insuficientes para asegurar una efectiva coordinación en función de las prioridades y objetivos de desarrollo de los países. Las instancias formalmente establecidas con ese propósito son las siguientes: las comisiones mixtas o binacionales, los comités gestores, los mecanismos de diálogo y consulta política, y las reuniones tripartitas de seguimiento y evaluaciones conjuntas. Estos mecanismos operan con diversas periodicidades, por lo general bajo la conducción de los ministerios de Relaciones Exteriores (Morales, 2010).

Fuente: Elaboración propia a partir de Morales, 2010.

GRÁFICO 10.3
CENTROAMÉRICA

Ayuda oficial para el desarrollo. 2002-2009
(millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, 2010.

Disminuye intensidad del veto de poderes fácticos

En el escenario base original se asumió que la intensidad del veto de los poderes fácticos a la redistribución social era una constante. Sin embargo, este es un supuesto irreal. La intensidad puede variar a lo largo del tiempo y depende de varios factores no considerados en el escenario base. Dos de esos factores, los más poderosos, inhiben esa intensidad y los otros dos, de menor potencia, refuerzan el veto a la redistribución. El efecto neto de todas estas influencias es una disminución en la intensidad del veto.

Los inhibidores son los siguientes:

- Una amenaza letal, inmediata e inminente que desborda la capacidad de las élites para protegerse con sus propios recursos [*Amenaza letal*].

DIAGRAMA 10.8

Escenario de bloqueo político

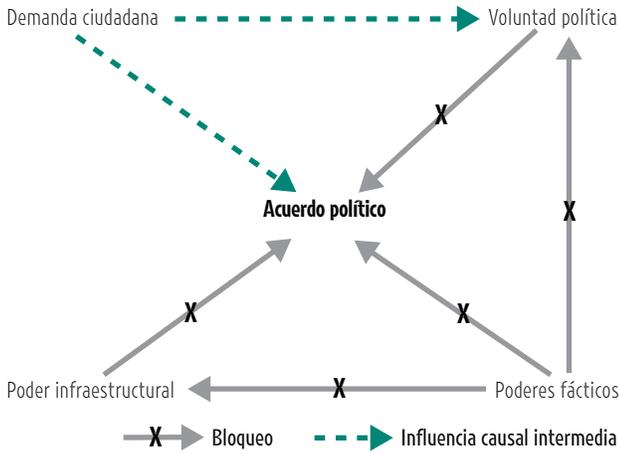


DIAGRAMA 10.9

Escenario de impacto de amenaza

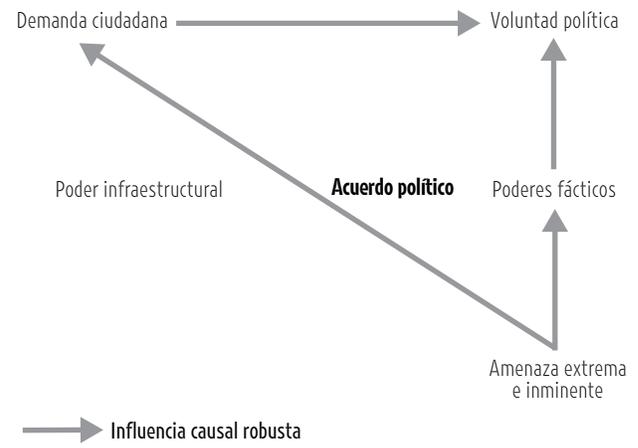


DIAGRAMA 10.10

Escenario de desbloqueo

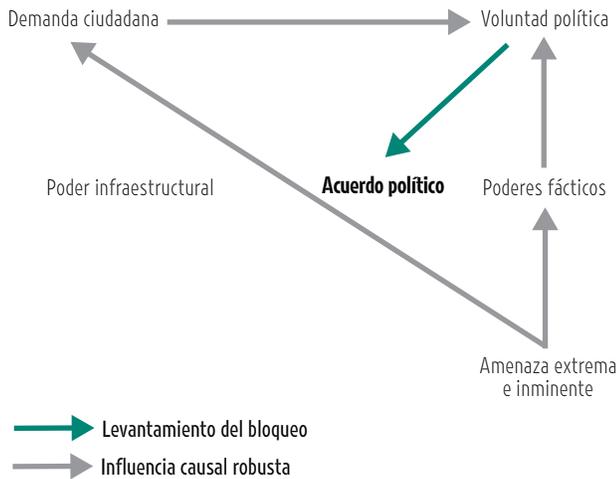
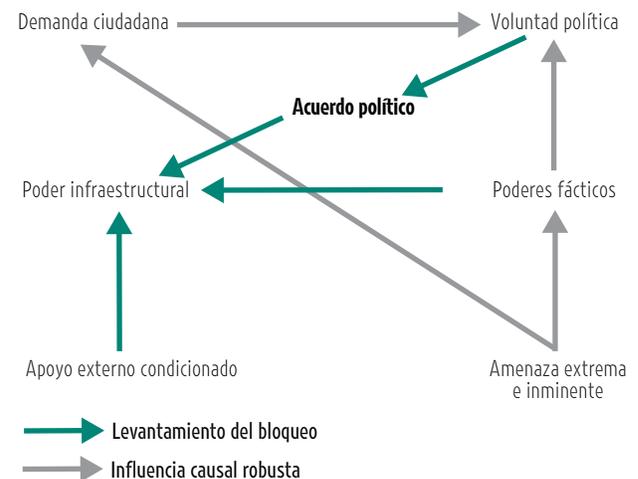


DIAGRAMA 10.11

Escenario de refuerzo



Esta amenaza, descrita en detalle en la sección anterior, es un fuerte factor inhibidor de la intensidad del veto a la redistribución social. Dado que el escenario base del Estado degradado contiene las semillas de eventos catastróficos, se asume que la probabilidad de observar una amenaza de este tipo es muy alta.

- Un programa de ayuda externa condicionada a la redistribución social. Una iniciativa de este tipo podría tener impacto sobre las élites, aunque sus efectos dependen de su diseño y

ejecución [*Programa de ayuda externa condicionada*]. Si se tratase de un programa como el descrito en el acápite anterior, podría inhibir la intensidad del veto. En los últimos años los flujos de cooperación hacia el Istmo han perdido prioridad; sin embargo, todavía representan proporciones significativas del PIB en los países del CA4. Se asigna una alta probabilidad de observar este factor.

Los factores que, por el contrario, tienen efectos reforzadores de la intensidad del veto son, por una parte, los

pactos de las élites con los poderosos y emergentes actores ilegales vinculados al narcotráfico [*Alianzas con actores ilegales*]. Estos pactos implicarían una cohabitación funcional: los actores ilegales seguirían teniendo un espacio abierto para sus operaciones y las élites continuarían con sus actividades. No obstante, lograr acuerdos de este tipo no es fácil en Centroamérica. En ausencia de un Estado infraestructuralmente vigoroso, como el de Colombia (Acemoglu et al., 2010), las élites, como colectivo, tienen poco que ofrecer a los ilegales, aunque algunos

de sus miembros puedan aliarse con ellos de modo individual. Si los países tuvieran Estados fuertes, podrían brindarles protección, no solo dentro del territorio nacional, sino incluso ante presiones externas. Por tales motivos, se asigna una probabilidad intermedia a este factor y su influencia no cancela el efecto disuasivo de la amenaza letal.

Otras oportunidades para impulsar salidas en falso son también un factor que potencia la intensidad del veto a la redistribución social [Alta posibilidad de optar por salidas en falso]. Mientras esté abierta esa opción, las élites tendrán una reacción casi instintiva para “arreglar el problema” sin tener que ceder posiciones o recursos. Se asigna una alta probabilidad a las falsas soluciones, pero también poca influencia: en el Istmo hay una extendida conciencia de que algunas de estas salidas han fracasado -políticas de “mano dura”

para combatir la inseguridad, por ejemplo (Programa Estado de la Nación, 2008; PNUD, 2009a)- o a la postre han generado inestabilidad política, como el golpe de Estado en Honduras en 2009 o la emergencia de un líder fuerte en Nicaragua.

Bajo las condiciones y probabilidades descritas, la intensidad del veto de los poderes fácticos a la redistribución social disminuye. Esta intensidad pasa de “muy alta” a “muy baja” (diagrama 10.12 y cuadro 10.18).

Aumenta la intensidad de la demanda ciudadana

La intensidad de la demanda ciudadana a favor de la redistribución social se incrementa por los efectos, directos e indirectos, de la amenaza letal, inmediata e inminente [Amenaza letal]. En el caso de los efectos directos, se asume que la amenaza atiza el malestar

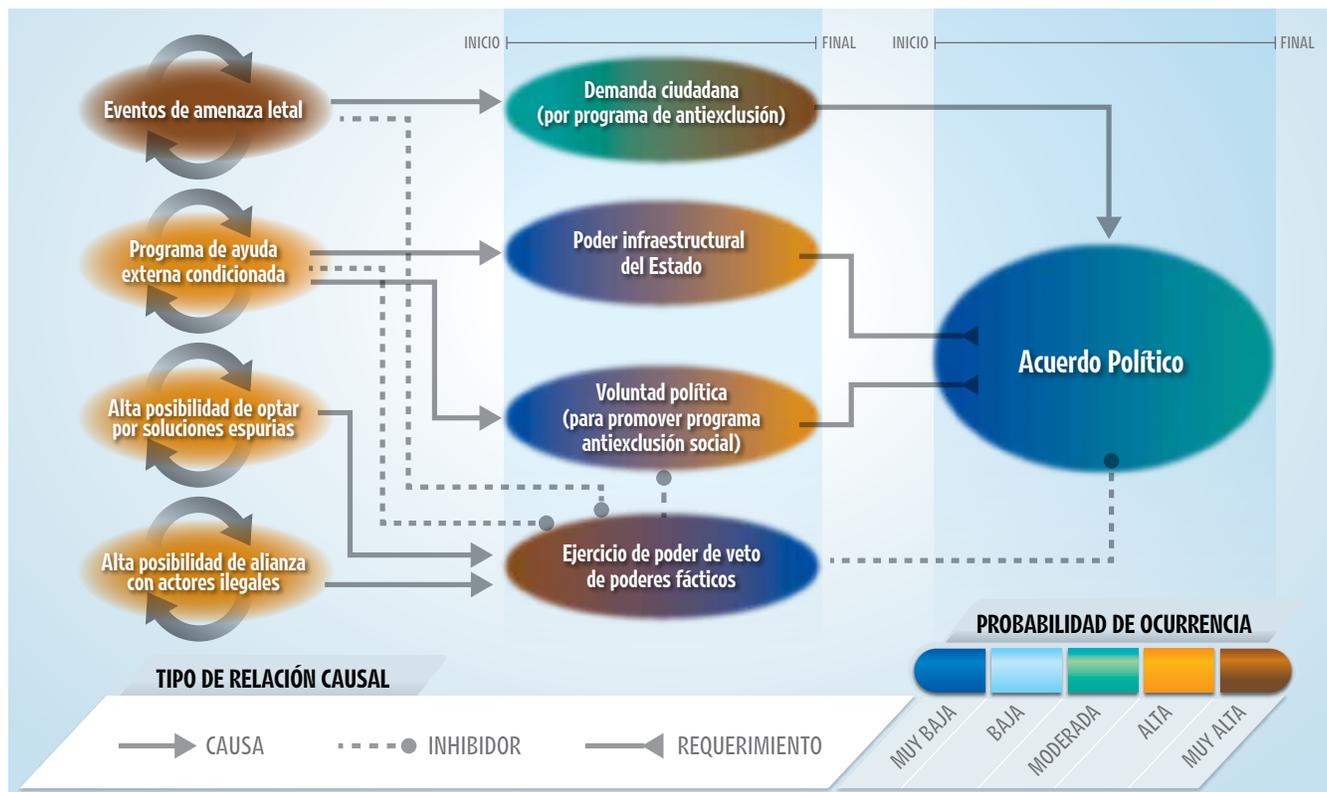
ciudadano y la percepción de deterioro social [Alta percepción de deterioro social], así como su eco en los medios de comunicación [Alta incidencia mediática] e incentiva el reclamo organizado por mejorar las cosas [Alta incidencia/movilización social]. Todos estos factores tienen una influencia positiva sobre el vigor de la demanda ciudadana. En el caso de los efectos indirectos, se asume que la disminución de la intensidad del veto de los poderes fácticos a la redistribución social [Ejercicio del poder de veto] está asociada a un reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil como interlocutores legítimos en la transacción política incluyente que da pie al acuerdo político.

Mejora la voluntad política

La reducción en la intensidad del veto de los poderes fácticos potencia la voluntad política [Voluntad política]. Los factores que inciden sobre esta

DIAGRAMA 10.12

Escenario alternativo de mejora de las probabilidades de un acuerdo político duradero contra la exclusión social^{a/}



a/ Solo se presentan las relaciones entre los principales factores exógenos a los cuatro submodelos que componen el escenario base. Las interacciones de variables dentro de cada submodelo fueron desarrolladas en secciones anteriores y no cambian en este escenario.

CUADRO 10.18

Resumen de las probabilidades de las variables en el modelo dinámico

Factores exógenos y endógenos	Probabilidad inicial ^{a/}	VARIABLES primarias	Cambio de probabilidad inicial a final ^{b/}	VARIABLE principal	Probabilidad final en el mediano plazo ^{b/}
Eventos de amenaza letal	Muy alta	Demanda ciudadana por acuerdo antiexclusión social	Intermedia a muy alta	Acuerdo político para disminuir la exclusión social	Intermedia
Programa de ayuda externa condicionada	Alta	Poder infraestructural del Estado	Muy baja a alta		
Alta posibilidad de optar por soluciones espurias	Alta	Voluntad política para promover acuerdo antiexclusión social	Muy baja a alta		
Alta posibilidad de alianzas con actores ilegales	Alta	Ejercicio de poder de veto de poderes fácticos	Muy alta a muy baja		

a/ Probabilidad asignada en el primer año.

b/ Probabilidad resultante de las iteraciones entre las variables durante cuatro períodos (t=4).

voluntad, especificados en el escenario base, se ven afectados por las nuevas variables consideradas. En consecuencia, las variables que la inhibían se diluyen.

La narración puede ser la siguiente: los actores políticos perciben que los poderes fácticos no bloquearán acuerdos entre partidos ideológicamente opuestos [*Ejercicio del poder de veto*]. Asimismo, demandas ciudadanas más intensas y legitimadas a favor de la redistribución [*Demanda ciudadana*] son un fuerte acicate para que los líderes políticos consideren una transacción incluyente, según fue definida en el acápite anterior. En estas condiciones, los efectos negativos de la polarización ideológica se difuminan, pues los políticos comprenden que su vigencia depende de la adaptación al cambio en las preferencias de las élites y los ciudadanas, lo que abre espacios para la búsqueda de acuerdos.

Se fortalece el poder infraestructural del Estado

El fortalecimiento del poder infraestructural del Estado es posible por la convergencia de dos factores. El primero es la disminución de la intensidad del veto a la redistribución social por los poderes fácticos [*Ejercicio del poder de veto*], con lo que se diluye el principal factor inhibitor del desarrollo de las capacidades del Estado. El segundo

es un vigoroso incentivo ya analizado: el apoyo de la comunidad internacional a un acuerdo político duradero [*Programa de ayuda externa condicionada*]. La influencia de ambos factores produce un cambio en la probabilidad de ver un Estado fortalecido, que pasa de “muy baja” a “alta” a lo largo del tiempo.

Por último, es menester reconocer que en la realidad hay muchos otros factores que influyen sobre un escenario alternativo, y que no fueron incluidos en este ejercicio con el fin de mantener un rango de complejidad razonable. Sin embargo, algunos de ellos se dejan constando, para subrayar que son temas importantes en la valoración política de las situaciones concretas (recuadro 10.12).

Evitar la instrumentalización del acuerdo político

Una sustancial ampliación del poder infraestructural del Estado es, a un mismo tiempo, requisito y consecuencia de un acuerdo político duradero. En sociedades altamente inequitativas que tienen sistemas políticos semidemocráticos, como varias en el Istmo: ¿cómo evitar que ese Estado más fuerte sea instrumentalizado por una facción para reforzar su poder, utilizándolo en contra del resto? Siempre habrá tentaciones y oportunidades de obtener ventajas indebidas.

En una sección previa se señaló que la comunidad internacional puede fungir como garante imparcial del acuerdo y utilizar un programa condicionado de ayuda externa como incentivo para que las partes sean fieles a lo pactado. Aunque importante, esta no es, sin embargo, una condición necesaria ni, por supuesto, suficiente. La eficacia de la comunidad internacional para forzar cambios internos es limitada, como fue ampliamente demostrado luego del golpe de Estado del 2009 en Honduras (capítulo 6).

La clave del problema es la manera en que se diseñe el refuerzo del poder infraestructural del Estado para cumplir con el acuerdo político duradero. Para evitar que un Estado fortalecido se convierta en el fundamento de un régimen autoritario o híbrido, con más capacidad para volverse contra la sociedad, la ampliación de su poder infraestructural debe tener seguridades intrínsecas para todos. A diferencia del *Leviatán* hobbesiano, que establece un orden por encima de cualquier consideración, esta ampliación debe ser parte de un proceso más general de construcción de un Estado de y para la democracia (O'Donnell, 2010 y capítulo 8). Un Estado así tiene los medios para garantizar los acuerdos, abrir paso al escrutinio ciudadano de las acciones públicas y reforzar la ciudadanía social en un marco de libertades y derechos.

RECUADRO 10.12

- El grado de penetración de los actores ilegales sobre los poderes fácticos, cuán “tomadas” están las élites por la economía ilegal del narcotráfico y el contrabando, entre otros. Si tal penetración es grande, actuaría como un poderoso inhibidor de una eventual resolución de los problemas de acción colectiva.
- El grado de penetración de los actores ilegales sobre las organizaciones y movimientos sociales. Si la penetración es grande, esos actores podrían crear una base social de apoyo y movilizarla en contra de otros sectores.
- El efecto de la migración y las remesas como “válvula de escape” para una parte importante de la población y como estabilizador de la situación económica. Si la “válvula de escape” está relativamente cerrada, será mayor el incentivo para impulsar una resolución del dilema de acción colectiva, pues aumentan las presiones sociales y la turbulencia.
- La neutralidad y profesionalización de las fuerzas armadas. Si los ejércitos tienen un nivel de profesionalización y se mantienen neutrales ante los eventos políticos, y si no están a su vez penetrados por otros actores, pueden actuar como “garantes” de última instancia del surgimiento de un Estado infraestructuralmente más poderoso.

Fortalecer Estados hostiles a la democracia siembra tempestades. Lo que se necesita es otra cosa: crear las bases materiales para el ejercicio del poder

democrático en países con alta exclusión social y regímenes políticos semi-democráticos o híbridos.



CAPÍTULO 10

ANEXO 1

Metodología para medir la exclusión social

Anexo 1. Metodología para medir la exclusión social

El concepto de exclusión social es muy amplio, pues hay múltiples modalidades de inserción laboral precaria y muchos derechos sociales constitucionalmente reconocidos. Como las fuentes de información disponibles no permiten un análisis de todas las facetas, una alternativa es enfocarse en algunas de ellas, escogidas por su importancia para retratar, aunque sea de modo parcial, las dos dimensiones principales del concepto: la inserción laboral y la ciudadanía social. Desde el punto de vista práctico, se entenderá que viven en exclusión social las personas que, por una parte, tienen una inserción laboral precarizada o no pueden insertarse, aunque quieran, en el mercado de trabajo y, por otra, carecen de acceso a servicios de protección social y cuentan con mínimas credenciales educativas, lo que indica que no fueron o muy pronto abandonaron el sistema educativo. De esta manera en un hogar socialmente excluido, sus miembros (todos o casi todos) viven en forma simultánea las siguientes situaciones:

- Las personas en edad de trabajar están desempleadas o tienen empleos que no cumplen ningún estándar laboral. No tienen derecho a vacaciones, aguinaldos o incapacidad labo-

ral; trabajan menos o mucho más que una jornada legal (40 y 48 horas); no cotizan a la seguridad social.

- Las personas en edad laboral que trabajan de manera independiente no reciben una remuneración o, si tienen una microempresa, no poseen capacidad para contratar a un trabajador. Son autoempleados.
- Las personas inactivas, cuya edad o condición les impide trabajar, no reciben ayudas estatales o privadas. Están en extrema necesidad, sin una fuente de ingreso estable.
- Las personas tienen bajas credenciales educativas (ningún nivel cursado de escuela, o bien escuela primaria apenas completada o sin completar). Estas pobres credenciales les impiden acceder a puestos de trabajo bien remunerados.
- Las personas tienen poco o nulo acceso a la seguridad social, es decir, a los servicios de salud y pensiones. Ello da lugar a diversas situaciones: que ningún miembro del hogar esté asegurado, que varios no lo estén o que al menos uno no lo esté, ni directa ni indirectamente. En este último caso, un problema de salud de un miembro del hogar puede desestabilizar las finanzas familiares

El punto de partida en el análisis es la distinción de dos grupos de hogares, los excluidos y los incluidos, con el fin de conocer la magnitud del problema. Para esto se elaboraron dos escalas: una mide la precariedad de la inserción laboral y la otra, el grado en que las personas son titulares de los derechos de ciudadanía social. En cada una se definieron los umbrales o puntos de corte a partir de los cuales puede decirse que, en esa dimensión, una persona está incluida. En la escala de inserción laboral, los puntos de corte reflejan, para los asalariados, que en sus trabajos se cumple al menos uno de los cinco estándares laborales básicos establecidos por la OIT y, para los independientes, que tengan una persona contratada y cuenten para su actividad económica con un local distinto a su casa de habitación. En la escala de ciudadanía social, el punto de corte indica que las personas han concluido la escuela primaria y están aseguradas por un programa público o privado de seguridad social.

Además de distinguir entre hogares incluidos y excluidos, el uso combinado de las escalas identifica el mecanismo por el cual los hogares son integrados a la dinámica social. Hay tres mecanismos de inclusión: el mercado laboral, mediante un trabajo formal que brinda un ingreso estable y ciertas garantías;

DIAGRAMA 10.13

Situaciones de exclusión en las escalas de inserción laboral y ciudadanía social

MERCADO LABORAL	Asalariados	Empleo sin estándares laborales	Desempleado	
	Independientes	Trabajadores no remunerados	Sin trabajadores contratados	
	Inactivos	No recibe ayudas estatales o privadas		
CIUDADANÍA SOCIAL	Credenciales educativas	Ningún nivel educativo	Primer ciclo de primaria (in)completa	Segundo ciclo de primaria (in)completo
	Seguridad social	Ningún asegurado	Varios sin asegurar	Al menos una persona sin asegurar

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010.

las políticas sociales de educación y seguridad social, que dan capacidades básicas para que las personas tengan condiciones de vida dignas; o una combinación de ambas. En este sentido, pueden delimitarse cuatro “zonas”: tres de ellas reflejan modalidades de inclusión social y otra, exclusión social. Ellas fueron empleadas en el análisis de la robustez de los mecanismos de integración que tienen las sociedades centroamericanas (diagrama 10.14):

- La zona A comprende situaciones en las que los hogares tienen una buena

inserción en el mercado laboral y un amplio acceso a los servicios sociales (medios y altos puntajes en las escalas respectivas). Esta es la zona mixta en la parte superior derecha del cuadrante, en el diagrama 10.14.

- La zona B comprende situaciones en las que los hogares tienen una buena inserción en el mercado laboral, pero un débil acceso a los servicios sociales. Esta es la zona de la inclusión por el mercado laboral, en la cual este último se hace cargo de integrar a los hogares.

- La zona C comprende situaciones en las que los hogares tienen una inserción precaria en el mercado laboral, pero un buen acceso a los servicios sociales. Esta es la zona de la inclusión por ciudadanía social, en la cual el Estado se hace cargo de la integración.

- La zona D es la de la exclusión social. Comprende, como ha sido dicho, situaciones simultáneas de precaria inserción laboral y poco o nulo acceso a los servicios sociales (zona inferior izquierda del cuadrante en el diagrama 10.14).

CAPÍTULO 10

ANEXO 2

Perfiles de exclusión: una aproximación etnográfica

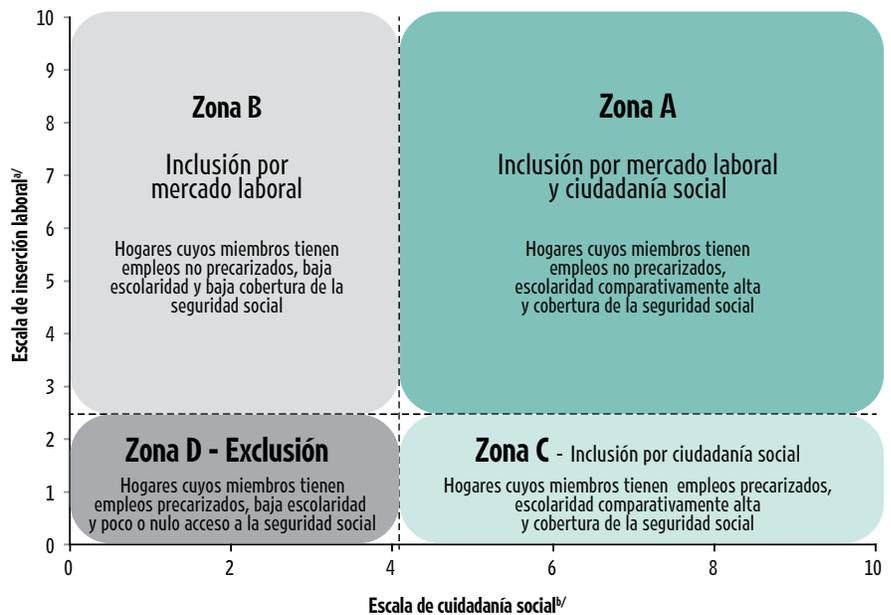
Una red de científicos sociales liderada por la antropóloga Claudia Dary efectuó dieciocho entrevistas en profundidad en seis países del Istmo durante los meses de agosto y septiembre de 2010. Este ejercicio tuvo como propósito entender la exclusión social como experiencia de vida: ¿cómo se vive esta condición?, ¿qué implicaciones ha tenido para las personas y sus familias?, ¿qué riesgos desata?, ¿qué reflexiones y significados dan las personas a sus duras condiciones de vida?

Para la selección de la muestra, se identificó un perfil de exclusión “típico” en cada país, utilizando como referencia los resultados del procesamiento de las encuestas de hogares efectuado por Pérez-Sáinz et al. (2010). Luego se escogieron personas que cumplieran con esos perfiles y se realizaron las entrevistas aplicando una guía estructurada de indagación, un instructivo para orientar a los investigadores acerca de la mejor manera de aproximarse a los informantes y una guía de observación del entorno y de la vivienda. Las entrevistas fueron grabadas y transcritas con base en ciertas reglas para también captar también el lenguaje no verbal de las personas.

El procesamiento del material documental implicó varias revisiones de los textos, codificación de la información en categorías y subcategorías, y la elaboración de historias de vida a

DIAGRAMA 10.14

Clasificación prototípica de zonas de inclusión y de exclusión social



a/ Punto de corte en la escala de inserción laboral (2,7 en una escala de 0 a 10): cambio cualitativo en las escalas de precarización laboral (asalariados) y de acumulación (trabajadores independientes). En el caso de los asalariados, ello implica contar con al menos un estándar laboral; en los independientes, la capacidad de contratar una persona y tener un local distinto a su casa de habitación.

b/ Punto de corte de la escala de seguridad social (4,0 en una escala de 0 a 10): hogares cuyos puntajes indican que, en promedio, sus miembros no han logrado completar la educación secundaria o la primaria y no han podido asegurar a la totalidad de sus miembros en un sistema de seguridad social público o privado.

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010.

partir de resúmenes narrativos. Estos resúmenes permitieron comparar, simplificar e identificar los hitos fundamentales de la vida del individuo socialmente excluido, con base en la lógica del desarrollo vital de la familia. Las citas textuales cumplieron un papel secundario y solo se utilizaron solo cuando fueron necesarias para entender reflexiones o significados de eventos muy relevantes para las personas.

Con este procedimiento metodológico se obtuvieron dos resultados:

- Trayectorias de vida individuales, con énfasis en seis temas: i) historia familiar, ii) acceso a la educación, iii) trayectoria laboral, iv) vivienda y acceso a servicios básicos, v) estado de salud del informante y su familia, y vi) participación política, participación social y reclamo de derechos.
- Un análisis comparado de las trayectorias individuales, a partir del cual fue posible establecer similitudes y diferencias.

La transcripción de las entrevistas y el informe final pueden consultarse en el sitio www.estadonacion.or.cr. En el texto del capítulo 10, para referir al lector a ejemplos concretos de las historias de vida, se utiliza la inicial del nombre de cada país y el número de historia de vida (cuadro 10.6).

C A P Í T U L O 1 0

ANEXO 3

Metodología para estimar el salto realista a la inclusión

Los hogares del “núcleo duro” de la exclusión tienen dos características comunes:

- absoluta prevalencia del autoempleo de subsistencia como modo de inserción laboral, y
- absoluta falta de protección por el acceso nulo o limitado a la seguridad social.

En el presente estudio se simuló lo que pasaría si, por un lado, los miembros de hogares con autoempleos de subsistencia lograran que esas actividades

adquirieran un mínimo de dinamismo y, por otro lado, si los hogares del “núcleo duro” tuviesen la posibilidad que sus miembros estén cubiertos por la seguridad social. Además, estas dos simulaciones se combinaron en una tercera, que expresaría no políticas de tipo sectorial, como las anteriores, sino una política combinada que modificaría simultáneamente la dinámica del mercado de trabajo y proveería un mayor acceso a la seguridad social para los hogares del “núcleo duro”.

Como la magnitud del “salto” a la inclusión está determinado por la capa-

cidad de inclusión que una sociedad tenga en un momento determinado, el ejercicio consistió en simular lo que pasaría si los hogares del “núcleo duro” de la exclusión tuvieran accesos similares a aquellos de los que ya gozan los hogares incluidos: ¿cuántos lograrían salir de la zona de exclusión? (cuadros 10.19 y 10. 20). Operativamente, se define la capacidad de inclusión como la diferencia entre la situación promedio que en una variable determinada tienen los hogares en exclusión dura, y la correspondiente a los hogares incluidos, que son la meta por alcanzar.

CUADRO 10.19

CENTROAMÉRICA

Simulaciones de superación del "núcleo duro" de la exclusión en las zonas urbanas

Condiciones actuales y escenarios	Costa Rica (2009)	El Salvador (2009)	Guatemala (2005)	Honduras (2007)	Nicaragua (2005)	Panamá (2009)
Situación actual						
Porcentaje de hogares en exclusión dura ^{a/}	2,2	21,8	16,3	24,4	17,3	7,2
Porcentaje de hogares con algún miembro en autoempleo de subsistencia						
(a) Núcleo duro de la exclusión	90,9	96,8	91,0	99,8	99,7	94,2
(b) Inclusión social	17,6	27,9	22,2	27,2	24,3	16,7
(c) Magnitud de la simulación ^{b/}	73,3	68,9	68,8	72,6	75,4	77,5
Porcentaje de hogares con algún miembro sin seguridad social						
(a) Núcleo duro de la exclusión	100,0	99,9	99,0	100,0	100,0	99,9
(b) Inclusión social	14,8	55,6	58,8	85,5	77,5	48,2
(c) Magnitud de la simulación ^{b/}	85,2	44,3	40,2	14,5	22,5	51,7
Simulaciones						
Simulación 1: inclusión por mercado laboral						
(a) Saltarían a la inclusión	1,5	14,0	9,9	17,7	13,1	5,4
(b) Núcleo duro residual	0,7	7,8	6,4	6,7	4,2	1,8
(c) Magnitud del salto (porcentaje que logra inclusión) ^{c/}	68,0	64,0	61,0	73,0	76,0	75,0
Simulación 2: inclusión por seguridad social						
(a) Saltarían a la inclusión	1,8	8,8	3,7	2,6	2,7	3,4
(b) Núcleo duro residual	0,4	13,0	12,6	21,8	14,6	3,8
(c) Magnitud del salto (porcentaje que logra inclusión) ^{c/}	82,0	40,0	23,0	11,0	16,0	47,0
Simulación 3: Inclusión por política combinada						
(a) Saltarían a la inclusión	2,0	17,0	11,8	18,4	13,9	6,3
(b) Núcleo duro residual	0,2	4,8	4,5	6,0	3,4	0,9
(c) Magnitud del salto (porcentaje que logra inclusión) ^{c/}	91,0	78,0	72,0	75,0	80,0	88,0

a/ Núcleo duro de exclusión: hogares inicialmente clasificados como excluidos y categorizados como tales por el procedimiento estadístico del análisis discriminante.

b/ Porcentaje de hogares excluidos a los que se varía su condición en la simulación, hasta alcanzar los niveles de los hogares incluidos.

c/ Porcentaje de hogares excluidos que darían el salto a la inclusión, según la capacidad inclusiva de la simulación en cada tema.

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del instituto de Estadística de cada país y Pérez-Sáinz et al., 2010.

CUADRO 10.20

CENTROAMÉRICA

Simulaciones de superación del "núcleo duro" de la exclusión en las zonas rurales

Condiciones actuales y escenarios	Costa Rica (2009)	El Salvador (2009)	Guatemala (2005)	Honduras (2007)	Nicaragua (2005)	Panamá (2009)
Situación actual						
Porcentaje de hogares en exclusión dura ^{a/}	4,9	43,3	50,6	52,9	43,3	38,0
Porcentaje de hogares con algún miembro en autoempleo de subsistencia						
(a) Núcleo duro de la exclusión	90,6	85,9	84,8	96,9	94,2	67,9
(b) Inclusión social	20,9	19,7	21,3	33,7	18,0	18,3
(c) Magnitud de la simulación ^{b/}	69,7	66,2	63,5	63,2	76,2	49,6
Porcentaje de hogares con algún miembro sin seguridad social						
(a) Núcleo duro de la exclusión	98,2	99,9	99,3	100,0	99,9	98,3
(b) Inclusión social	16,7	81,5	71,1	94,6	92,1	62,6
(c) Magnitud de la simulación ^{b/}	81,5	18,4	28,2	5,4	7,8	35,7
Simulaciones						
Simulación 1: inclusión por mercado laboral						
(a) Saltarían a la inclusión	3,4	18,8	17,4	32,7	23,4	15,9
(b) Núcleo duro residual	1,5	24,5	33,2	20,2	19,9	22,1
(c) Magnitud del salto (porcentaje que logra inclusión) ^{c/}	69	43	34	62	54	42
Simulación 2: inclusión por seguridad social						
(a) Saltarían a la inclusión	4,1	5,5	5,9	1	1	6,9
(b) Núcleo duro residual	0,8	37,8	44,7	51,9	42,3	31,1
(c) Magnitud del salto (porcentaje que logra inclusión) ^{c/}	84	13	12	2	2	18
Simulación 3: Inclusión por política combinada						
(a) Saltarían a la inclusión	4,6	22,6	26,9	33,1	24,3	19
(b) Núcleo duro residual	0,3	20,7	23,7	19,8	19	19
(c) Magnitud del salto (porcentaje que logra inclusión) ^{c/}	94	52	53	63	56	50

a/ Núcleo duro de exclusión: hogares inicialmente clasificados como excluidos y categorizados como tales por el procedimiento estadístico del análisis discriminante.

b/ Porcentaje de hogares excluidos a los que se varía su condición en la simulación, hasta alcanzar los niveles de los hogares incluidos.

c/ Porcentaje de hogares excluidos que darían el salto a la inclusión, según la capacidad inclusiva de la simulación en cada tema.

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del instituto de Estadística de cada país y Pérez-Sáinz et al., 2010.



CAPÍTULO 10

ANEXO 4

Simulaciones del costo económico de disminuir la exclusión

Simulación del costo de aumentar la cobertura del servicio de salud

Para cada país se utilizó la última encuesta de hogares disponible. Se estimó el número de hogares excluidos, según zona, a los que se les debe aumentar la cobertura del servicio de salud, para equipararla al porcentaje correspondiente a los hogares no excluidos. Como la capacidad de inclusión varía entre países, el porcentaje de hogares excluidos considerados en

la simulación se ajustó en función de las diferencias nacionales en el nivel de cobertura del servicio de salud entre ambos grupos (cuadro 10.21).

El costo total de llevar la cobertura del servicio de salud entre los hogares excluidos al mismo nivel de los no excluidos, se estimó multiplicando la cantidad de personas a las que se les debe ampliar la cobertura, por el costo de salud pública per cápita para cada país (cuadro 10.22).

Simulación del costo de la reinserción en el sistema educativo

Entre los hogares en condición de exclusión, se identificaron aquellos en los que había personas que no terminaron la enseñanza secundaria y que, por su edad, debieron hacerlo para cumplir con el estándar de educación vigente en su época. Se trabajó con una cohorte de personas en el rango de 18 a 31 años, para considerar solo a población joven, que tiene mayores

CUADRO 10.21

CENTROAMÉRICA

Estimación de la magnitud del salto realista a la inclusión en el tema de salud

	Costa Rica (2009)	El Salvador (2009)	Guatemala (2005)	Honduras (2007)	Nicaragua (2005)	Panamá (2009)
Hogares excluidos en los que se amplió la cobertura del servicio de salud						
Zona rural (hogares)	31.526	52.224	194.636	26.960	15.842	50.690
Porcentaje de los hogares excluidos	81,5	18,4	28,1	5,4	7,8	35,6
Zona urbana (hogares)	30.180,40	143.678,30	154.210,00	41.905,00	33.141,90	54.923,90
Porcentaje de los hogares excluidos	85,2	44,4	40,2	14,5	22,5	51,7

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del instituto de Estadística de cada país y Pérez-Sáinz et al., 2010.

CUADRO 10.22

CENTROAMÉRICA

Estimación del costo total del salto realista a la inclusión en el tema de salud

	Costa Rica (2009)	El Salvador (2009)	Guatemala (2006)	Honduras (2007)	Nicaragua (2005)	Panamá (2009)
Dólares por persona ^{a/}	403	100	56	73	49	300
Rural (millones de dólares)	12,7	5,2	10,9	2,0	0,8	15,2
Urbana (millones de de dólares)	12,2	14,4	8,6	3,1	1,6	16,5
Total (millones de dólares)	24,9	19,6	19,5	5,0	2,4	31,7
Total (porcentaje del PIB)	0,08	0,09	0,06	0,04	0,05	0,13

a/ Gasto en salud pública per cápita según, la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010, Avendaño, 2010. Los datos del PIB se obtuvieron de Cepal.

CUADRO 10.23

CENTROAMÉRICA

Estimación de la magnitud del salto realista a la inclusión en el tema de educación y del costo implicado

	Costa Rica (2009)	El Salvador (2009)	Guatemala (2006)	Honduras (2007)	Nicaragua (2005)	Panamá (2009)
Hogares excluidos con al menos una persona no matriculada, sin cumplir el estándar de educación secundaria						
Número de hogares	59.580	301.225	593.334	328.118	201.550	81.117
Gasto de educación pública por matrícula^{a/}						
Dólares	1.606	539	362	549	198	660
Costo de reinsertar en la educación al menos a una persona de un hogar excluido						
Porcentaje del PIB	0,33	0,77	0,71	1,45	0,82	0,22

a/ Gasto del Presupuesto Nacional asignado a los ministerios de Educación, entre el total de la población en edad escolar matriculada.

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010, Avendaño, 2010. Los datos del PIB se obtuvieron de Cepal.

posibilidades de reinsertarse en el sistema educativo. El límite inferior de 18 años indica la población que debió concluir la secundaria en 2009, sin que existieran retrasos. El límite superior de 31 años corresponde a las personas que en 1990 no tenían edad para completar la primaria y que, por los cambios en los estándares de educación en

las últimas dos décadas, se espera que lleguen a concluir la secundaria.

El costo de brindar educación pública se definió dividiendo el Presupuesto Nacional asignado a los ministerios de Educación entre el total de la población matriculada en cada país (Avendaño, 2011). A partir de ello se estimó el costo total de reinsertar al menos a una

persona de cada hogar excluido, que no cumplió con el estándar de educación secundaria y que no se encontraba matriculada en el año de la encuesta (cuadro 10.23).

CAPÍTULO 10

ANEXO 5

Metodologías para las consultas sociales y el estudio de dominios reservados

Primera consulta, 2009

La primera consulta se realizó entre julio y agosto de 2009. Tuvo como objetivo recabar opiniones de destacadas personalidades centroamericanas sobre la pertinencia y relevancia de un conjunto de temas, con el propósito de definir el temario del *Cuarto Informe Estado de la Región*. La lista de consultados incluye académicos de universidades y centros de investigación con proyección regional, centros y especialistas latinoamericanistas de fuera del Istmo, funcionarios de organismos regionales e internacionales, activistas de organizaciones no gubernamentales, miembros de gobiernos y partidos políticos, empresarios adscritos a federaciones del sector privado centroamericano, entre otros.

Se entrevistó a 142 personas, en dos modalidades. Por una parte, se realizó una gira por casi todos los países de la región, con el propósito de entrevistar de manera individual y en algunas sesiones colectivas a una lista de personas identificadas de previo por su quehacer en los ámbitos de interés (se consultaron 95 personas por este medio). Por otra parte, se distribuyó el cuestionario por vía electrónica a un grupo cercano de contactos (se recibieron 47 cuestionarios debidamente completados).

En Honduras y Belice no se realizaron entrevistas presenciales, pero sí

se estableció comunicación por medios electrónicos. En Honduras las consultas presenciales se cancelaron por la difícil situación política prevaleciente a raíz del golpe de Estado. En Belice, se aprovechó una visita de los coordinadores del Informe para entrevistar a académicos, funcionarios públicos y líderes sociales.

Segunda consulta, 2011

Una vez concluida la fase de investigaciones, y con el fin de explorar la viabilidad política de un programa básico para disminuir la exclusión social, se entrevistó a un grupo de doce influyentes personalidades empresariales y políticas en Nicaragua, Honduras y Guatemala. Esto se hizo entre febrero y abril de 2011.

Las conversaciones fueron largas y con garantía de anonimato, con la finalidad de que los consultados trascendieran el “discurso oficial” sobre los temas de la pobreza y la exclusión social, y ahondaran en su posición personal (y sectorial en algunos casos). De este modo se obtuvo “información privilegiada” que no habría sido posible recopilar a partir de la posición “pública” del entrevistado o de su sector. Los objetivos fueron:

- Visualizar el mapa político del país con respecto a un programa básico para disminuir la exclusión social. Interesaba particularmente identificar

a los potenciales “enemigos” del programa.

- Identificar la existencia o no de un patrón de coincidencias (un mínimo denominador común) entre los consultados con respecto a las medidas más viables o que estarían dispuestos a apoyar. Al mismo tiempo, se buscó identificar los principales desacuerdos.
- Analizar las justificaciones sobre el poco avance que ha tenido la región en materia de combate a la exclusión social.

La información obtenida ofrece una franca (e inédita) mirada sobre las perspectivas políticas de un programa contra la exclusión social. Sin embargo, no es representativa de las opiniones de las élites políticas y empresariales, ni se asume como tal⁶⁵.

Estudio de dominios reservados

En cinco países centroamericanos se contactó a analistas de amplia experiencia, para que investigaran “temas tabú” a partir de entrevistas con informantes clave y la recopilación de estadísticas, material documental y estudios publicados sobre las distintas materias. Toda experiencia reportada por el investigador debía tener una identificación completa de la o las fuentes de

información respectivas. Los asuntos seleccionados fueron: reforma tributaria (Guatemala y Costa Rica), amnistía para personas acusadas de violaciones a los derechos humanos (El Salvador), derechos sexuales y reproductivos (Panamá) y la privatización de la cooperación

venezolana (Nicaragua). En Honduras no fue posible realizar la investigación. Finalmente, se obtuvieron informes para cuatro países.

Cabe señalar que, por la opacidad y sensibilidad de los temas, los investigadores enfrentaron dificultades que

en algún caso limitaron la profundidad del análisis.

C A P Í T U L O 1 0

ANEXO 6

Metodología para la elaboración de escenarios políticos

Un escenario es una representación sintética de un curso proyectado de evolución social, su proceso y sus resultados. Es una historia cuyos contenidos han sido pautados por reglas analíticas, con el fin de responder la siguiente pregunta: “¿qué pasaría si tal factor tuviese, en un contexto determinado, un comportamiento así?” Un escenario describe situaciones futuras, imaginadas a partir de una situación inicial que ha sido previamente definida y de un conjunto de supuestos explícitos acerca de las relaciones causales o condicionales existentes entre los elementos que configuran esa situación (Programa Estado de la Nación, 2008).

El ejercicio de escenarios políticos que presenta este capítulo se basa en tres componentes:

- Situación estratégica inicial, o descripción sintética de los rasgos determinantes que configuran el estado de cosas cuyas perspectivas futuras interesa modelar.
- Escenario base, o curso de evolución más probable si las condiciones iniciales se mantienen relativamente constantes a lo largo del período que interesa proyectar.
- Escenario alternativo, o curso de evolución que se desarrollaría si hay cambios en las condiciones iniciales observadas.

El *software* QGeNIe, del Laboratorio de Sistemas de Decisión de la Universidad de Pittsburgh, permite la formulación rápida de modelos analíticos, gráficamente representados, en los que todas las variables son proposicionales.

Aunque está basado en cálculos numéricos y en la inferencia bayesiana -que actualiza probabilidades a partir de evidencias u observaciones subsecuentes-, elabora modelos ordinales para determinar el “grado de verdad” de las proposiciones (Druzel, 2008).

La evidencia (bibliografía y datos) permite atribuir un valor numérico a la posibilidad de observar, en las condiciones actuales, cada variable propuesta (valoración a priori, o “prior belief”) y cada una de las relaciones que existan entre pares de variables (valor del arco)⁶⁶. La ponderación de las magnitudes de esas variables tiene una expresión numérica que varía entre 0 y 1, pero en este caso se utilizó una escala ordinal (cuadro 10.24), debido a que el conocimiento existente en relación con las variables empleadas

CUADRO 10.24

CENTROAMÉRICA

Escalas ordinales utilizadas en la elaboración de escenarios políticos utilizando el *software* QGeNIe

Valor numérico ^{a/}	Fuerza de influencia del nodo ^{b/}	Probabilidad de ocurrencia ^{c/}
0 a 19	Muy baja	Muy baja
20 a 39	Baja	Baja
40 a 59	Intermedia	Intermedia
60 a 79	Alta	Alta
80 a 100	Muy alta	Muy alta

a/ La probabilidad y la intensidad de influencia observadas varía entre 0 (ninguna probabilidad o ninguna influencia) y 1 (probabilidad e influencia ciertas).

b/ Fuerza de influencia del nodo: es la intensidad de la relación entre pares de factores, uno de los cuales modifica el comportamiento del otro mediante una relación de influencia causal o condicional.

c/ Probabilidad de ocurrencia: es la probabilidad asignada de que, en una realidad determinada, un factor sea observado, es decir, que ocurra. Por tratarse de situaciones de alta incertidumbre, en las que resulta difícil asignar probabilidades numéricas precisas a la recurrencia de un factor (basadas en estudios), la probabilidad de ocurrencia se determina a partir del conocimiento experto previo.

para la elaboración de escenarios políticos no permite asignar probabilidades numéricas específicas.

El *software* QGeNIe 2 permite elaborar dos tipos de escenarios: estáticos y dinámicos. En los primeros las relaciones entre los factores se mantienen constantes, una vez fijados el tipo e intensidad de las mismas. El escenario base en el presente capítulo es un modelo estático, pues lo que interesaba era determinar la probabilidad de un even-

to, dado un conjunto de condiciones iniciales conocidas y que se presumían relativamente invariables a lo largo del tiempo.

En los modelos dinámicos se considera el tiempo para la elaboración de escenarios. En ellos los factores causales tienen relaciones iterativas y, precisamente, en esos ciclos se van produciendo cambios en la probabilidad final de un evento político. Son útiles para situaciones en las que interesa modelar

cambios en las condiciones iniciales, que podrían implicar modificaciones en la interacción y sus resultados. Así, se incluyen factores cuya evolución en el tiempo e incidencia sobre las condiciones iniciales causan un cambio en la variable final que interesa modelar. La evolución de estos factores se ve representada en el arco temporal cíclico que se asigna a cada uno de ellos. El escenario alternativo fue modelado como un modelo dinámico.

NOTAS

- 1** Esta es una adaptación de la pregunta original formulada en el documento de temario de este Informe, discutida en la sesión del Consejo Consultivo del 8 de marzo de 2010. La pregunta era: “¿Cómo viabilizar acuerdos políticos nacionales y regionales, pluralistas y sostenibles, para en el mediano plazo, reducir la exclusión social y la pobreza?”
- 2** En 2009, la población de Centroamérica (incluyendo a Panamá y Belice) se estimó en 42,1 millones de personas. De estos, 33,8 millones (80,3%) habitaba en los países del centro y el norte del Istmo, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.
- 3** La conexión entre libertad y oportunidades y capacidades materiales y, más en general, entre democracia y desarrollo humano, ha sido reiteradamente expuesta, desde un punto de vista filosófico, por Sen (2009). En la teoría comparada de la democracia, O'Donnell ha elaborado esa conexión (véase, entre los trabajos más recientes, O'Donnell, 2010). Investigaciones científicas han comprobado los efectos dañinos de la malnutrición, una condición asociada a la extrema pobreza, sobre el funcionamiento cerebral, básico para el ejercicio de la autonomía moral implicada en el estatus de ciudadanía (Bergen, 2008; Holden, 2008; Prohaska, 2000; Youdim, 2000). Por último, numerosos estudios sobre participación social y política muestran que la primera se correlaciona con las condiciones materiales de las personas (para Estados Unidos: Verba et al., 1995 y Burns et al., 2001; para América Latina: Faughnan y Zechmeister (2011), sobre el efecto de la desigualdad y la educación en la compra de votos; Robles (2008), acerca de la relación entre exclusión y posesión de una cédula de identidad en Centroamérica.
- 4** En teoría de juegos, los ejercicios de suma cero describen situaciones en las cuales las ganancias de uno o varios participantes contrapesan exactamente la pérdida de los demás (lo que unos ganan, otros lo pierden). Se denomina suma cero porque, independientemente de la estrategia que los actores adopten, la suma neta de las pérdidas y ganancias a la finalización del ejercicio es cero (Ordeshook, 1986).
- 5** Aun cuando los sectores económicos se benefician desproporcionadamente de la situación actual, la aprovecharían más si la exclusión social disminuyera, pues una mejora en el entorno de país favorece el clima de negocios (Banco Mundial, 2011, IFC, 2010).
- 6** Una descripción sobre estas resistencias en el caso guatemalteco se encuentra en Fernández y Naveda, 2010. Vargas-Cullell estudió la incapacidad del sistema político costarricense para aprobar reformas tributarias durante el período 1990-2007, aunque sin precisar el origen de esa situación (Vargas-Cullell, 2009). Sobre los bajos niveles tributarios en Centroamérica, véase Agosín et al., 2005.
- 7** Un balance optimista sobre la reforma de los Estados latinoamericanos es la tesis de una “revolución silenciosa” provocada por la democratización y puede encontrarse en la compilación efectuada por Lora (2007). Aunque la evolución reciente obliga a tener mayor cautela y a distinguir mejor trayectorias y desempeños subregionales divergentes en materia institucional, dicha compilación es útil para subrayar que, en Centroamérica, las resistencias a profundas transformaciones institucionales no implican la ausencia de cambios en la organización y funcionamiento de los Estados. Para una visión menos optimista sobre la conexión entre democratización y reforma del Estado, véase PNUD, 2004.
- 8** En Guatemala y Nicaragua solo estuvieron disponibles dos observaciones comparables: en el primer caso, los años 2001 y 2006 (último año para el cual hay una encuesta de hogares) y en el segundo, 2001 y 2005, pues no fue posible tener acceso a la base de datos de 2009 pese a las gestiones realizadas. La Fideg gentilmente dio acceso a la encuesta de hogares que realizó en 2009, pero no fue posible utilizarla para el estudio sobre exclusión debido a que las variables no eran comparables.
- 9** En ambos temas se utilizan métodos estadísticos multivariados a partir de la información de las encuestas de hogares y datos sobre los costos promedio de un estudiante de educación primaria, un portafolio de prestaciones mínimas de salud o una pensión no contributiva.
- 10** Un desastre humano es una situación o evento que genera un deterioro profundo y generalizado en las condiciones de vida de las personas.
- 11** El concepto de ciudadanía social alude a un “piso” social mínimo que garantiza que las desigualdades sociales no erosionan la capacidad de los individuos para ejercer sus derechos cívicos y políticos (Pérez-Sáinz et al., 2010).
- 12** El mundo real es el terreno de las diferencias. En toda sociedad humana conocida, sus integrantes son diferentes entre sí por algún criterio relevante. Matemáticamente, toda diferencia es una desigualdad: si alguien tiene más de algo ya no es igual. Sin embargo, no toda diferencia es una desigualdad social.
- 13** La clasificación de los hogares entre los pertenecientes al “núcleo duro” y los que sufren “exclusión blanda” se realizó mediante el procedimiento del análisis discriminante. Con este término se designa una amplia serie de técnicas que tienen en común el objetivo de valorar si un conjunto de variables es capaz de distinguir entre dos o más grupos de individuos (Everitt, 2002). En este caso, el análisis discriminante buscó determinar si doce variables empleadas para construir el perfil típico de un hogar excluido efectivamente lograban captar a los excluidos y separarlos en forma correcta de los hogares que en principio habían sido clasificados como “no excluidos”.
- Las pruebas realizadas permitieron clasificar correctamente entre el 75% y el 88% de los hogares, según el país y el año de la medición. Estos niveles son satisfactorios (Pérez Sáinz et al., 2010).
- 14** La importancia de las vías de inclusión cambió entre el inicio y el final de la década. En cuatro países aumentó la proporción de hogares que se incluyen mediante la acción combinada del Estado y el mercado (El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá) mientras que en dos sucedió lo contrario: esta ruta disminuyó su peso proporcional (Costa Rica y Honduras).
- 15** La información que se presenta entre corchetes es un código de identificación de los informantes clave, compuesto por las iniciales de los nombres de los países y el número asignado a cada una de las personas entrevistadas, tal como se muestra en la primera columna del cuadro 10.6.
- 16** La restricción de los derechos de las niñas a la educación y los valores culturales que sirven para sujetarlas al seno del hogar comienzan a ser cuestionados por algunos informantes [H2]. Algunos no critican directamente estas prácticas como algo que es imperativo cambiar, pero sí indican que es “algo del pasado” [G3].
- 17** En el caso de Nicaragua, la cruzada de alfabetización de inicios de la década de los ochenta dio rudimentos básicos a quienes no habían podido estudiar siendo niños.
- 18** La mitad de trabajo para el dueño del terreno, la mitad para el trabajador o arrendatario.
- 19** Desde los años cincuenta del siglo pasado, la Antropología documentó el fatalismo entre la población que vive en condiciones de extrema precariedad (cfr. Lewis, 1959).
- 20** Una referencia útil sobre las estrategias de promoción del empleo juvenil, un segmento de población crítico en Centroamérica, puede encontrarse en Betcherman et al., 2007.
- 21** Nicaragua carece de pensiones no contributivas y debería establecerlas, pues se ha probado su eficacia para reducir las privaciones. Honduras incorporó recientemente el bono para la tercera edad. Al considerar la creación de la pensión no contributiva, debe tenerse en cuenta que el costo de una de tipo universal es muy superior al de una focalizada y, por tanto, hay que estimar cuál es factible con los recursos disponibles. En 2009, el costo mensual de dicha pensión en dólares, como porcentaje del PIB, era: 0,02% en El Salvador (50 dólares), 0,13% en Guatemala (50 dólares), 0,4% en Panamá (100 dólares) y 0,4% en Costa Rica (118 dólares). No hay información sobre la protección del adulto mayor en Belice, pero existe una pensión no contributiva para mujeres que en fecha reciente se extendió a los hombres.

22 La capacidad de los Estados centroamericanos para promover el desarrollo humano ha sido objeto de análisis en algunas publicaciones recientes: PNUD, 2010b y 2008a.

23 Belice resulta difícil de clasificar, porque si bien ostenta una alta cobertura de pensiones contributivas, otorga pensiones no contributivas y registra una incidencia de la pobreza relativamente baja, al mismo tiempo presenta un considerable sector informal y una tasa de desempleo superior al promedio regional.

24 Encuestas de hogares realizadas en tres países entre 2007 y 2009, indican que la cobertura se estancó en Costa Rica en 2009, pero continuó ascendiendo en El Salvador y Panamá.

25 El objetivo menos ambicioso en este último tema es un reconocimiento de la debilidad, segmentación y falta de cobertura de los sistemas sociales, lo que a corto plazo impide plantearse la universalización de la salud y los sistemas previsionales.

26 En el Istmo no existen políticas públicas para la generación masiva de empleo. Además, los ministerios de Trabajo tienen débiles mecanismos de inspección laboral (Programa Estado de la Nación, 2008), los sistemas financieros por lo general no tienen programas extensos de financiamiento y apoyo técnico para la pequeña y microempresa y, finalmente, el sector privado es el principal generador de empleos formales, área en la cual su dinamismo ha sido muy bajo. La única salvedad en este panorama es la labor de las organizaciones no gubernamentales, casi siempre con apoyo de la cooperación internacional, pero no contrapesa los problemas antes señalados.

27 Una consulta realizada con líderes mundiales con respecto a programas de combate a la pobreza arrojó resultados similares; véase Green, 2008.

28 La mayoría de las personas no se pronunció sobre el tema, y entre quienes lo hicieron (seis) predominó una opinión negativa; solo un entrevistado emitió un criterio positivo. En cinco de las siete ocasiones en que se hizo alusión al tema, se subordinó la creación de un plan de pensiones no contributivas a la disponibilidad de los recursos necesarios para su financiamiento. En las dos restantes se mencionó, además, que esa medida podría beneficiar a personas que no lo merecen, por lo que la regla debería ser: "el que quiere pensión que la pague".

29 Para incentivar las donaciones, se plantea el otorgamiento de beneficios a las empresas, tales como exenciones tributarias.

30 El dilema de acción colectiva es un tipo de dilema social, y alude a situaciones en las que la racionalidad y las consecuentes acciones de los individuos involucrados conducen a una irracionalidad colectiva, es decir, a una situación en la que todos están en una condición peor de la que privaría de cualquier otra manera. Existe una amplísima literatura sobre los problemas de acción colectiva; cfr. textos clásicos de Arrow, 1963; Olson, 1992; Ordershook, 1986; Axelrod, 1984 y Ostrom, 1990. Una buena síntesis puede encontrarse en Kollock, 1998. Un libro que resume las discusiones derivadas de este concepto en el ámbito de los estudios políticos es el de Mackie, 2003.

31 En este caso, consideran que serían blanco de represalias o no están organizados para ejercer presión a favor de un programa antiexclusión.

32 El uso que aquí se hace aquí del concepto de "actor con poder de veto" difiere del formulado por Tsebelis (2000). Este autor lo refiere a actores cuya potestad de veto está dada por las normas formales de la Constitución o las leyes (por ejemplo, Parlamento, partidos). En este capítulo, el término se utiliza en sentido más amplio, para abarcar la capacidad "informal" de una fuerza para vetar una acción debido a su poder e influencia sobre el gobierno y los partidos, aunque esta capacidad no esté otorgada por ninguna regla formal. Se agradece a Fabrice Lehoucq esta precisión.

33 Este planteamiento apela a considerar una amplia constelación de actores políticos e institucionales, más allá de recuentos estilizados sobre hiperpresidencialismo o la existencia de gobiernos divididos, para entender las políticas públicas (Scartascini et al., 2010).

34 En esta sección no se entra a analizar los contenidos particulares del acuerdo político, los cuales dependen de las condiciones imperantes en cada sociedad. Por tanto, tampoco se discute el alcance de dicho acuerdo, la existencia o no de secuencias en la aplicación de ciertas políticas. La principal razón para no abordar estos detalles es el propósito del ejercicio de escenarios políticos: analizar las implicaciones y opciones estratégicas de una situación política prototípica.

35 Esta definición se inspira en parte en el enfoque de Slater (2010), acerca de pactos protectivos o de provisión entre élites como explicación para la emergencia de regímenes autoritarios estables en el sureste asiático poscolonial. Valdez (2009) plantea vigorosamente el punto de que los acuerdos interélites son insuficientes para lograr acuerdos políticos, pues es necesaria la participación de la sociedad civil.

36 El argumento empleado aquí es análogo al utilizado por Bermeo (2009) en relación con la importancia de los factores políticos, para explicar la escogencia fundacional de un determinado diseño institucional para el sistema político mediante un acuerdo entre fuerzas distintas. Es también similar al planteado por Slater (2010) para explicar la distinta capacidad de los sistemas políticos en el sureste asiático para instaurar órdenes públicos estables a partir de condiciones iniciales relativamente similares.

37 Se agradece a Juan Pablo Pérez-Sáinz la precisión sobre este punto.

38 Esto no significa suponer que "la voz del pueblo" es "la voz de Dios". Hay demandas ciudadanas de diverso signo: algunas pueden tener un sentido progresivo y otras uno regresivo. El punto aquí es otro: independientemente de su signo, en una democracia la demanda ciudadana puede afectar de manera profunda la dinámica política.

39 La presencia de movimientos sociales fuertes que demanden redistribución pueden superar la dispersión de preferencias en la opinión pública y, por tanto, configurar una demanda ciudadana a favor del empleo y políticas redistributivas (Ansell y Samuels, 2010). No obstante, dependiendo de la fuerza y naturaleza de estos movimientos sociales, pueden provocar pactos defensivos de parte de los poderes fácticos para anular esa demanda (Slater, 2010).

40 La literatura especializada denomina "poder de agenda" (*agenda setting*) a esa capacidad de los medios para moldear la agenda pública. Monzón (2006) señala que "los medios, por el simple hecho de prestar más atención a unos temas y silenciar otros, canalizan la atención del público, influyendo en el clima de opinión y la opinión pública".

41 Otros factores influyen sobre la incidencia de los medios en la opinión pública, tales como la legitimidad social y su grado de cobertura o alcance poblacional (alto en todos los países).

42 Véase más adelante la especificación del modelo acerca de los poderes fácticos.

43 Este fenómeno se denomina "fluidez" de la oferta partidaria (Artiga, 2010).

44 Sobre los factores causales de poderes fácticos, véase la sección final de este capítulo.

45 La volatilidad y el carácter concentrador del crecimiento económico en pequeñas economías abiertas como las centroamericanas tienen un doble efecto perverso. Por una parte,

en épocas de rápido crecimiento, solo un puñado de actividades muestran un alto dinamismo (hay estancamiento en amplios sectores de la economía), aquellas asociadas a poderes fácticos. En otras palabras, hay probabilidad de que el crecimiento económico fortalezca a los poderes fácticos. Además, la competitividad de estas actividades es fuertemente incentivada mediante exenciones fiscales, que no se remueven con el argumento de no afectar esa competitividad. De ahí que haya resistencia a una modernización tributaria que recaude más ingresos para financiar un programa antiexclusión. Por otra parte, en épocas de bajo crecimiento, las autoridades rehúsan imponer cambios tributarios a fin de no generar una contracción económica, con efectos depresivos sobre el empleo y los ingresos. En Guatemala, El Salvador y Honduras los sectores empresariales más poderosos relacionados con las actividades más dinámicas están organizados y representados. El caso más ilustrativo es el Cacif en Guatemala, que agrupa a empresarios agropecuarios e industriales.

46 En un artículo periodístico reciente, Torres-Rivas (2011) utiliza el término "sociedad fallida" para describir algunas de las situaciones que corresponderían a un Estado degradado. Sin embargo, la propuesta del autor es más amplia: una sociedad que le ha fallado a su población en términos del desarrollo humano.

47 En un Estado fallido, el poder infraestructural ha sido completamente roto, no existe, por lo que no ejerce el monopolio de la amenaza de la violencia legítima en ninguna parte del territorio nacional. Ni siquiera en las zonas que controla es capaz de producir o garantizar un orden legal, pues sus autoridades son una de las partes de los conflictos que asuelan el país, y ha perdido la legitimidad y capacidad para adoptar decisiones colectivas y ejecutar políticas públicas (Foreign Policy & The Fund of Peace 2010). En un Estado fallido, ciertos actores tienen la capacidad (y pueden emplearla si lo consideran pertinente) para expropiar total o parcialmente a las otras élites y a la población en general, recursos de carácter material (activos), políticos (capacidad de influir) o simbólicos (capacidad expresiva) (Boix, 2003). Para una crítica del concepto, cfr. Wilde, 2003 y, especialmente, Brooks, 2005.

48 En términos de *La Divina Comedia* de Alighieri, un Estado fallido pertenecería al octavo y el noveno círculos del Infierno, el de los peores pecados y del encuentro con Lucifer; el Estado degradado, a uno de los círculos exteriores. Sin embargo, no sería el primer círculo del Infierno (el limbo), donde están los paganos virtuosos.

49 Este es un escenario aun más extremo que la pérdida del monopolio estatal de los medios de violencia en Colombia, analizada por Acemoglu et al. (2010), y las consecuencias electorales de tal condición. Para análisis sobre el caso centroamericano véase la edición especial de *Journal of Democracy* dedicada a la región: Isaacs, 2010 para el caso de Guatemala y Ruhl, 2010 para Honduras.

50 Esta es precisamente la situación que Gambetta describe en relación con la mafia en el sur de Italia (Gambetta, 2007).

51 En Colombia las guerrillas y los grupos paramilitares de derecha tuvieron control territorial sobre zonas específicas, hecho que se combinaba con la existencia de un Estado central relativamente fuerte en otros territorios, con instituciones y fuerzas armadas operativas. Durante la primera década del siglo XXI se forjó una alianza política entre paramilitares y ciertos partidos políticos, basada en una transacción más o menos explícita de votos a cambio de concesiones por parte del Estado. A diferencia de las FARC y el ELN, los "paras" no tienen pretensión de reemplazar al régimen y al Estado existentes, lo que posibilita dicha transacción (Acemoglu et al., 2010).

52 Justamente esto es lo que ha ocurrido en Estados y municipios en México: los "Zetas" son una unidad tráfuga de élite del ejército mexicano.

53 En el plano inmediato, las “salidas en falso” probablemente recrudescerían los conflictos interélites. Influentes actores resistirían los intentos de alterar el balance de fuerzas. Asimismo, no puede descartarse la activación de movimientos sociales y políticos contestatarios, si esos intentos no incluyen sus demandas.

54 Las “salidas en falso” que a continuación se describen son “tipos puros”. En la realidad pueden darse combinaciones de ellas, respuestas políticas híbridas con rasgos propios de dos o más tipos que, conceptualmente, son distintos.

55 Siguiendo la tradición de las crisis presidenciales de América Latina en las últimas décadas (Pérez-Liñán, 2009), el golpe de Estado en Honduras no rompió del todo con la institucionalidad política: el Congreso y el Poder Judicial siguieron funcionando ininterrumpidamente (de hecho, sus autoridades dieron visto de legalidad a la remoción del Ejecutivo). Además, la duración del rompimiento fue breve, pues pocos meses después, a pesar de condiciones excepcionales, se celebraron elecciones generales que permitieron elegir un nuevo Presidente, quien al 2011 había sido reconocido como autoridad legítima por casi todos los países.

56 En términos de teoría de juegos, se está ante un modelo del dilema del prisionero iterado con duración no conocida. En el dilema del prisionero, dos (o varios) actores deben tomar decisiones en un ambiente de alta incertidumbre, lo que lleva a equilibrios subóptimos. Por otra parte, en un modelo iterado existe una dimensión temporal y los actores tienen memoria de lo acontecido en etapas anteriores, por lo que ajustan sus comportamientos en virtud no solo de sus intereses, sino de los resultados obtenidos previamente.

57 El tipo de coalición no es una variable considerada en la elaboración del escenario, pues su grado de formalización no lo hace indispensable.

58 Sobre el concepto de cisne negro, cfr. Taleb, 2007. Es una amenaza de carácter letal que, sin embargo, es inesperada, pues los actores la consideran un curso de acción altamente improbable. Cuando esto ocurre, puede tener consecuencias “cataclísmicas” para las vidas y haciendas de las personas. El escenario que aquí se plantea es una adaptación del argumento esbozado por Slater (2010) para el sudeste asiático: resolver el problema de acción colectiva de las élites para evitar un “Estado de la naturaleza” hobbesiano. En esa región del

mundo, las élites estuvieron dispuestas a desarrollar el poder infraestructural del Estado a cambio de lograr una provisión de bienes públicos. En Centroamérica, esta disposición favorable sería ayudada por el fracaso de respuestas ensayadas en la primera década del siglo XXI para contener los problemas de violencia social y delictiva, en particular las políticas de “mano dura” aplicadas en los países del llamado “Triángulo Norte”. Sin embargo, el escenario alternativo esbozado en este capítulo tiene tres variantes con respecto al propuesto por Slater: primero, en el Istmo existen democracias electorales; segundo, no hay amplios movimientos sociales y políticos que procuren reemplazar el régimen político, y tercero, la amenaza no corresponde plenamente a la emergencia de un “Estado de la naturaleza”.

59 La ocurrencia real de un “evento cataclísmico” es un artículo narrativo que facilita el delineado de un escenario alternativo. Sin embargo, desde la perspectiva de la historia contrafactual (“*what if scenario*”), es posible formular escenarios alternativos mediante la aplicación de una “revisión mínima” de la historia, la identificación y justificación de una coyuntura pivote que, de resolverse de una manera diferente, desencadenaría una sucesión distinta de acontecimientos (Tetlock et al., 2006).

60 Bermeo (2009) señala que con frecuencia los esfuerzos redistributivos son respuestas a conflictos sociales, pero de carácter multiclasista, lo que evita la polarización entre clases. En un contexto completamente distinto, Slater (2010) argumenta que las élites solo atribuyen un carácter inminente a la amenaza cuando los conflictos son de cierto tipo: en el caso de la emergencia de Estados autoritarios en el sudeste asiático, ello se dio por la convergencia de movimientos de clase y movimientos de base identitaria. Para ambos autores, los conflictos de clase no son suficientes para configurar una amenaza que incentive la solución de problemas de acción colectiva.

61 Durante la primera mitad de la década de los ochenta, el llamado Grupo de Contadora (México, Panamá, Colombia y Venezuela) impulsó la solución política de los conflictos en Centroamérica. El Secretario General de la ONU medió para poner fin a la guerra civil en El Salvador. En otro contexto, un ejemplo de intervención positiva de la comunidad internacional es, en años recientes, el establecimiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), para fortalecer el sistema de administración de la justicia en ese país.

62 Las condiciones deberían ser específicas y tangibles (metas evaluables), y no formales ni generales como las que usualmente exige la cooperación internacional: la adopción de una ley, el nombramiento de una autoridad o la remisión de informes de avance, entre otros.

63 El monto registrado para Nicaragua no incluye los recursos recibidos de Venezuela en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

64 Los principales: Declaración del Milenio (2000), Consenso de Monterrey (2002), Declaración de Roma (2003), Declaración de Marraquech (2004), Declaración de París (2005) y Plan de Acción de Accra (2008).

65 En este capítulo se emplea el término “élite” en un sentido laxo, para denotar a los dirigentes que reclaman tener la representación de un grupo social o político. Este puede ser un partido político, un sector empresarial, pero también líderes de movimientos sociales populares.

66 En QGeNe existen cuatro tipos de relaciones entre variables: causa, barrera, requerimiento, e inhibidor.

REDACCIÓN DEL CAPÍTULO

→ JORGE VARGAS CULLELL | COSTA RICA

INSUMOS DISPONIBLES

"Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica".

→ JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ, RAFAEL SEGURA Y DIEGO FERNÁNDEZ. 2010.

"Perfiles de la exclusión social en Centroamérica: un enfoque cualitativo".

→ CLAUDIA DARY. 2010.

"Sistemas de pensiones en Centroamérica: estudio comparativo sobre la capacidad de los sistemas de pensiones en Centroamérica para enfrentar la crisis actual y los posibles efectos en los principios fundamentales de la seguridad social".

→ CARMELO MESA-LAGO. 2010.

"Sistemas de atención médica en Centroamérica: estudio comparativo sobre su capacidad para enfrentar la crisis actual".

→ JULIANA MARTÍNEZ-FRANZONI. 2010.

"Costo de la inclusión social en Centroamérica".

Dina Fernández y Enrique Naveda. 2010.

→ NÉSTOR AVENDAÑO. 2011.

"Truco o trato: mecanismos para la obstaculización de la reforma tributaria en Guatemala".

→ CARLOS SALINAS. 2010.

"La privatización de la cooperación venezolana en Nicaragua".

→ JORGE VARGAS CULLELL Y PABLO RAMÍREZ. 2011.

"Dilema estratégico: planteamiento y diseño de escenarios".

→ CARLA MORALES. 2010. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CENTROAMÉRICA.

CONTRIBUCIONES ESPECÍFICAS PARA EL TEXTO

Edgar Gutiérrez (Guatemala) comentó y revisó los términos de referencia para los estudios sobre los poderes fácticos y las entrevistas con los actores clave de la región.

Ronald Alfaro realizó una búsqueda bibliográfica sobre "Buenas prácticas del políticas sociales para la reducción de la exclusión social".

Se reconoce y agradece el generoso aporte de todas las personas que concedieron entrevistas para las diversas investigaciones elaboradas para este capítulo. Las de la investigación sobre el perfil de la exclusión social fueron realizadas por Claudia Dary y Manuel Aguilar (Guatemala), Aracely Linares (El Salvador), Reina Cáliz (Honduras), Douglas Carcache (Nicaragua), Leslie Lemus (Costa Rica) y Azael Carrera (Panamá). Las entrevistas a personalidades claves fueron realizadas por Sayda Burgos (Honduras), Mauricio Herdocia (Nicaragua), Dina Fernández y Enrique Naveda (Guatemala).

Diego Fernández realizó procesamientos de datos, gráficos y cuadros, y Ronald Alfaro elaboró varios mapas para este capítulo

REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DEL CAPÍTULO

→ PABLO SAUMA | COSTA RICA

→ FABRICE LEHOUCQ | ESTADOS UNIDOS

→ CONSTANTINO URUCUYO | COSTA RICA

→ LUIS COSENZA | HONDURAS

→ ÁLVARO CÁLIX | HONDURAS

→ VERÓNICA WACHONG, COSTA RICA

PARTICIPANTES A LA REUNIÓN DE CONSULTA

→ JUAN PABLO PÉREZ-SÁINZ | COSTA RICA

→ LUIS FERNÁNDEZ, RUTA | COSTA RICA

→ ANA SOJO, CEPAL | CHILE

→ ALVARO CÁLIX | HONDURAS

→ JUAN CARLOS MORENO | CEPAL MÉXICO

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

→ DIEGO FERNÁNDEZ Y NATALIA MORALES