

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI INNOVACIONES, INERCIAS Y RETROCESOS

*Carmen Midaglia, Gerardo Ordóñez
y Enrique Valencia [Coordinadores]*

Florencia Antía | Carlos Barba | Raúl Di Tomaso | Cristina Farías
Carlos Fidel | Guillermo Fuentes | Laura Golbert | Anete B. L. Ivo
Luciana Jaccoud | Juliana Martínez | Carmen Midaglia | Gerardo
Ordóñez | Alicia Puyana | Yasodhara Silva | Enrique Valencia
Rosa María Voghon | Koen Voorend | Alicia Ziccardi



**POLÍTICAS SOCIALES
EN AMÉRICA LATINA
EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI**

Esta publicación fue sometida a un proceso de dictaminación doble ciego por pares académicos externos a El Colef, de acuerdo con las normas editoriales vigentes en esta institución.

Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos / Florencia Antía ... [et al.]; coordinación general de Carmen Midaglia ; Gerardo Ordóñez Barba ; Enrique Valencia Lomelí. - 1.^a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Tijuana : El Colegio de la Frontera Norte, 2018.

Libro digital, PDF 4.4 MB - (Grupos de trabajo)

ISBN 978-987-722-338-5 (CLACSO)

ISBN 978-607-479-304-8 (El Colef)

1. Política Social. 2. América Latina. I. Antía, Florencia II. Midaglia, Carmen, coord. III. Ordóñez Barba , Gerardo, coord. IV. Valencia Lomelí, Enrique, coord.

CDD 320.6

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Estado / Políticas Sociales / Democracia / Pobreza / Ciudadanía / Neoliberalismo / Política Social / Movimientos Sociales / Pobreza / América Latina

Colección Grupos de Trabajo

POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI

INNOVACIONES, INERCIAS Y RETROCESOS

**Carmen Midaglia, Gerardo Ordóñez
y Enrique Valencia**
(Coordinadores)

**Florencia Antía
Carlos Barba
Raúl Di Tomaso
Cristina Farías
Carlos Fidel
Guillermo Fuentes
Laura Golbert
Anete B. L. Ivo
Luciana Jaccoud
Juliana Martínez
Carmen Midaglia
Gerardo Ordóñez
Alicia Puyana
Yasodhara Silva
Enrique Valencia
Rosa María Voghon
Koen Voorend
Alicia Ziccardi**



Colección Grupos de Trabajo
CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo

Pablo Vommaro - Director de Grupos de Trabajo, Investigación y Comunicación

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Núcleo de producción editorial y biblioteca virtual

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Núcleo de diseño y producción web

Marcelo Giardino - Coordinador de Arte

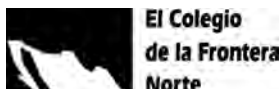
Sebastián Higa - Coordinador de Programación Informática

Jimena Zazas - Asistente de Arte

Equipo Grupos de Trabajo

Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Alessandro Lotti, Teresa Arteaga

Tomás Di Bella - Última lectura



Alberto Hernández Hernández - Presidente

Oscar Fernando Contreras Montellano - Secretario General Académico

Gerardo Manuel Ordóñez Barba - Secretario General de Planeación y Desarrollo Institucional



Biblioteca Virtual de CLACSO www.biblioteca.clacso.edu.ar

Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

Librería de El Colegio de la Frontera Norte libreria.colef.mx

Primera edición

Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos (Buenos Aires: CLACSO, El Colef, noviembre de 2018).

ISBN 978-987-722-338-5 (CLACSO) Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

ISBN 978-607-479-304-8 (El Colef)

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

© El Colegio de la Frontera Norte

Carretera escénica Tijuana - Ensenada, Km 18.5, San Antonio del Mar, 22560 Tijuana, Baja California, México
informes@colef.mx. | Tel. (664) 631-6300

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de CLACSO o de El Colef.

ÍNDICE

Introducción. Transformaciones económicas y reformas sociales en Latinoamérica en las primeras dos décadas del siglo XXI Carmen Midaglia, Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia	11
--	----

PRIMERA SECCIÓN PERSPECTIVAS REGIONALES SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Alicia Puyana Mutis El neo-extractivismo en la economía latinoamericana. Efectos sobre la desigualdad y el crecimiento	33
--	----

Carlos Barba Solano Liberalismo y universalismo en tensión: 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar de América Latina	75
--	----

Juliana Martínez Franzoni y Koen Voorend Cambios y continuidades en la política social en Centroamérica. Inclusión limitada en una región de exclusión histórica	109
--	-----

Florencia Antía Gobiernos de centro-izquierda y derechos colectivos del trabajo. Entre reformas marginales y reformas significativas en Chile y Uruguay en los años 2000	139
--	-----

SEGUNDA SECCIÓN
BALANCE Y TRANSFORMACIONES RECIENTES
DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN
CONTEXTOS NACIONALES

Enrique Valencia Lomelí Coalición reformista de mercado y transformación de las políticas económicas y sociales en México (1985-2017)	169
Guillermo Fuentes y Carmen Midaglia El tiempo pasa, nos vamos poniendo vetos. Los problemas de la izquierda uruguaya para concretar reformas sociales	201
Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías Paradigmas y políticas sociales contrapuestas en la Argentina reciente	225
Anete B.L. Ivo El camino de vuelta en Brasil: la nueva agenda del ajuste contra la democracia social	245

TERCERA SECCIÓN
DESIGUALDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Carlos Barba Solano y Yasodhara Silva Medina El ADN de los informes internacionales sobre desigualdad realizados por la OCDE, la CEPAL y OXFAM durante la segunda década del siglo XXI	271
Laura Golbert La desigualdad como problema político institucional en Argentina	299
Luciana Jaccoud Desigualdade e proteção social: aprendizados da experiência brasileira recente	311

CUARTA SECCIÓN
POBREZA, POLÍTICAS HABITACIONALES
Y PROGRAMAS DE ATENCIÓN

Rosa María Voghon Trayectorias familiares de pobreza: una lectura generacional a partir del triunfo revolucionario en Cuba	339
--	-----

Alicia Ziccardi

Pobreza y desigualdad: retos de la política de vivienda en México (2000-2016)

| 363

Gerardo Ordóñez Barba

La lucha contra la pobreza en México en las últimas tres décadas: alcances y limitaciones

| 379

Acerca de los autores

| 397

Juliana Martínez Franzoni y Koen Voorend

CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA POLÍTICA SOCIAL EN CENTROAMÉRICA

INCLUSIÓN LIMITADA EN UNA REGIÓN DE EXCLUSIÓN HISTÓRICA*

1. INTRODUCCIÓN

En materia de política social, en Centroamérica coexisten dos escenarios marcadamente distintos. Por un lado, está Costa Rica, que logró una importante inclusión a partir de una expansión de su régimen de política social durante la segunda mitad del siglo XX, y que ha experimentado transformaciones graduales en su institucionalidad en los últimos veinticinco años (Martínez Franzoni, 2008; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016)¹. Por otro lado, y en gran contraste, la política social en el resto de la región, es decir Guatemala, El Sal-

* El análisis empírico presentado en este trabajo alcanza hasta la primera mitad de los 2000. Ideas presentadas en este artículo fueron originalmente publicadas en “La política social en Centroamérica: tímidos cambios y tercas continuidades”, *Mesoamérica* 56 (2014: 140-165). Copyright © by Plumsock Mesoamerican Studies. Se reproducen con el permiso correspondiente.

1 Para una discusión sobre los cambios ocurridos en Costa Rica, véase Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2013). Durante los años noventa, Costa Rica introdujo reformas graduales, resistió reformas explícitamente privatizadoras y logró la incorporación de sectores previamente excluidos (como el trabajo por cuenta propia). Simultáneamente, una menor inversión social por habitante y fuertes presiones de mercado afectaron la calidad –más que la cobertura– de transferencias y servicios, y ampliaron el papel relativo del gasto privado.

vador, Honduras y Nicaragua, se destaca por su carácter excluyente (Filgueira, 1995). Este capítulo se enfoca en este último escenario por dos razones. Primero, estos cuatro países han experimentado “dobles transiciones” económicas y políticas, de ampliación del papel del mercado y de la democracia electoral y tienen necesidades sociales mucho más imperiosas que Costa Rica (Centeno, 1994). Segundo, los estudios sobre estos países centroamericanos son escasos. Tiene, por eso, sentido concentrarnos de forma exclusiva en estos cuatro países.

¿Qué ha ocurrido en cuanto a la política social en estos países con historias de protección social excluyente? Para responder a esta pregunta, este artículo busca presentar una mirada a los cambios y las continuidades en materia de la política social en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Esto no solo se justifica por el hecho de que la población conjunta en estos países suma 36 millones de habitantes, muchos de los cuales viven en condiciones de (extrema) pobreza, pero también porque es imperativo entender los cambios ocurridos en política social en países que han tenido históricamente mercados laborales altamente informales, una escasa inversión social y redes de protección formal fuertemente centradas en las familias antes que en la institucionalidad pública (Gough y Wood, 2004; Martínez Franzoni, 2008).² Con esto, podemos entender mejor los márgenes de acción en materia de política social en contextos excluyentes, y analizar sus alcances y limitaciones.

En lo que sigue, ofrecemos primero una breve discusión respecto a los cambios en la arquitectura de la política social de estos países en las décadas de 1990 y 2000. Segundo, hasta donde los datos permiten un análisis comparativo, ofrecemos una mirada crítica sobre los cambios en materia de los recursos destinados a la inversión social y sus alcances en cobertura y desigualdad, Tercero, discutimos por qué se dieron estos cambios, y por qué fueron tan limitados. La última sección ofrece algunas reflexiones finales.

2. CAMBIOS EN LAS ARQUITECTURAS DE LA POLÍTICA SOCIAL: DE PROGRAMAS A REORGANIZACIÓN DE SECTORES

Durante las décadas de 1990 y 2000, en los países centroamericanos, la arquitectura de las políticas de dichos países se transformó.³ En

2 También son cuatro países heterogéneos: Guatemala es el más desigual y Nicaragua, el menos desigual de Latinoamérica (Cornia, 2010; López-Calva y Lustig, 2010).

3 La arquitectura alude al conjunto de dimensiones que definen quiénes acceden a qué, cómo y en función de qué criterios. Véase Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2014a). En este artículo, sin embargo, recurro a una operacionalización empírica en lugar de desagregarla dimensión por dimensión.

este período, hubo una escasa pero creciente inversión en la política social, sobre todo destinado a medidas asistenciales para poblaciones en condiciones de pobreza, la ampliación del acceso a la seguridad social contributiva, y la inclusión de grupos específicos de personas (por ejemplo, para mayores de edad).

El principal cambio en los años noventa fue la retracción del Estado en seguridad social destinada a trabajadores formales —cuya cobertura global era escasa pero relevante en el sector público—. Al mismo tiempo, se dio la expansión de programas sociales focalizados, dirigidos a poblaciones pobres. En los años dos mil, en cambio, el énfasis estuvo en la reorganización de los sectores de educación y salud para garantizar servicios sociales básicos. A continuación se discuten en detalle los principales cambios en estas dos décadas.

LOS AÑOS NOVENTA

Durante los noventa, los cambios de la política social en América Latina se enmarcaron en el proceso de ajuste estructural de las economías, y dentro del contexto de un auge del espectro ideológico de la derecha política. Específicamente, apoyados en el llamado “Consenso de Washington”, los gobiernos promovieron reformas estatales orientadas a una mayor gestión individual, privada, del riesgo (Filgueira, 1998; Molyneux, 2007). Bajo esta visión, la política social fue transformándose a medida que se impulsaban tres tipos de reformas que, coherentes con las orientaciones internacionales predominantes en esta materia, promovían la focalización, descentralización y la privatización de la prestación de servicios sociales (Molyneux, 2007). Primero, se dio una descentralización de la educación y la salud; segundo, la creación de un conjunto de programas de asistencia social y, tercero, en menor medida, la privatización de componentes de la seguridad social.

En los cuatro países centroamericanos, las medidas introducidas en educación y en salud reflejaron esta orientación. En específico, buscaron ampliar la participación comunitaria y privada, principalmente mediante organizaciones no gubernamentales (ONG), como por ejemplo en los casos de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) y Sistema Básico de Salud Integral (SIBASI) en El Salvador (Programa Estado de la Nación, 2011), mientras Guatemala, Honduras y Nicaragua implementaron medidas similares. Estas políticas de incorporación de terceros se apoyaron extensivamente en trabajo voluntario, no remunerado, principalmente femenino. Nicaragua representa el caso más emblemático, donde se promovió uno de los procesos de descentralización escolar más radicales de Latinoamérica, basado en un modelo de “auto-ayuda” y con un peso

grande del trabajo voluntario comunitario para la ejecución de programas sociales.⁴

Los cambios en la arquitectura de la *seguridad social* en los cuatro países fueron más heterogéneos. Por un lado, consistente con las tendencias regionales, El Salvador y Nicaragua adoptaron reformas para pasar de sistemas de ahorro colectivo a fondos de ahorro individual. Los dos regímenes privatizados tuvieron magros resultados en materia tanto de cobertura como de beneficios. En un extremo estuvo Nicaragua, donde fue inviable implementar el cambio legislativamente adoptado hasta llegar a la anulación de la reforma en 2006 (Carrera, Castro y Sojo, 2010). En el otro extremo, la reforma salvadoreña se implementó rápidamente, obligando a los nuevos trabajadores a contribuir al sistema privado de ahorro individual (Mesa-Lago, 2012). Sin embargo, la cobertura descendió de 26 % de la PEA en 1998 –antes de la reforma– a 18 % en 2004, y a 19 % en 2007 –todavía siete puntos porcentuales por debajo del nivel de pre-reforma– (Mesa-Lago, 2012). Por otro lado, Guatemala y Honduras conservaron sistemas colectivos obligatorios para la población asalariada (Mesa-Lago, 2008).

Los cuatro países mantuvieron regímenes especiales para ocupaciones como las fuerzas armadas y funcionarios públicos. Así, en el 2010, Guatemala tenía tres regímenes, El Salvador y Nicaragua cuatro, y Honduras tenía diez (Mesa-Lago, 2012). Dado que las personas cubiertas por estos regímenes especiales generalmente tienen menores edades de retiro, mejores beneficios, menores contribuciones y subsidios fiscales, esto ha mantenido la estratificación en la distribución de los ingresos, principalmente laborales (Mesa-Lago, 2012).

En materia de *asistencia social*, como en casi toda América Latina, durante los años noventa se crearon los fondos de emergencia social para la lucha contra la pobreza. Si bien estos fondos se pensaron como instrumentos temporales, en los cuatro países centroamericanos la mayoría continúan vigentes.⁵ Préstamos internacionales les

4 El gobierno promovió un modelo educacional de “auto ayuda”, el cual estaba a tono con las agudas restricciones presupuestarias y con las ideas internacionales inspiradas en la descentralización chilena. Véase Ministerio de Educación (1990). Además de los préstamos financieros internacionales, las familias –en particular las madres– suministraron un importante volumen de recursos para la administración escolar –como el manejo salarial y la recaudación de fondos para la infraestructura escolar– y la preparación de los alimentos. Véanse Gershberg (1999) y Greenwood y Hickman (1991).

5 En El Salvador, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) fue creado en 1990/1996, en 1990 se crearon el Fondo Hondureño de Inversión Social

dieron viabilidad y permitieron crear programas de alimentación, nutrición y salud. En algunos casos, como en Guatemala, se crearon varios fondos dirigidos a distintas poblaciones.⁶ En Honduras y Nicaragua se relacionaron con medidas de política económica para enfrentar la alta deuda externa (Proyecto Estado de la Región, 2003). Lamentablemente, no existen evaluaciones de los resultados de los fondos para reducir la pobreza.

LOS AÑOS DOS MIL

Durante la primera década de dos mil, hubo una expansión de la política social, orientada a garantizar el acceso a los servicios sociales básicos. Estos cambios se vincularon en gran medida (aunque no exclusivamente) con las victorias electorales de candidatos con orientaciones de centroizquierda, proclives a promover una ampliación de la inversión y de los programas sociales (como Honduras en 2006 y en Guatemala en 2008). Por ejemplo, en 2007, en El Salvador se definieron garantías comunes a la prestación de servicios de salud públicos y privados. Además, se buscó ampliar los servicios básicos y el gobierno de izquierda a partir de 2009, introdujo reformas legales para eliminar los pagos de bolsillo en el acceso a los servicios públicos de salud y reguló precios, calidad y oportunidad de las medicinas (Gobierno de El Salvador, 2012).

En contraste, durante este período, la *seguridad social* en general, y las pensiones en particular, experimentaron pocos cambios de diseño que fortalecieran los regímenes colectivos. En ninguno de los países los beneficios de las pensiones son suficientes, lo cual desincentiva la contribución. En Honduras y Nicaragua, por ejemplo, las contribuciones se definen para un salario inferior al mínimo y los beneficios son, por lo tanto, también insuficientes. Además, en Nicaragua el Estado no contribuye al financiamiento del régimen (Carrera, Castro y Sojo, 2010). Por ello, fortalecer la solidaridad de los sistemas y persuadir a los sectores con ingresos medios acerca de la conveniencia de contribuir a estos sistemas requiere de transformaciones de diseño aún pendientes (Sojo, 2012).

En este período, sí hubo cambios importantes en la arquitectura de programas de *asistencia social*. Estos se vincularon más decididamente con medidas sectoriales, y dejaron de gravitar en torno a

(FHIS) y el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) de Nicaragua y en el caso de Guatemala el Fondo de Inversión Social (FIS) fue creado en 1993.

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

los fondos de emergencia social para pasar a promover las transferencias monetarias condicionadas (TMC). Al igual que en el resto de la región, las TMC se canalizaron principalmente a las madres con la condición de que los niños asistan a la escuela y reciban auscultaciones médicas. A raíz de las TMC, para organizar el cumplimiento de las condicionalidades, la asistencia social promovió mayores grados de participación y coordinación con las autoridades sectoriales, principalmente los Ministerios de Educación y Salud. En la mayoría de los casos, ello ha requerido inversión para ampliar la infraestructura educativa y de salud existente. En general, y a diferencia de lo que ocurre en países con mayores niveles de desarrollo humano y de mayor solvencia fiscal en materia de inversión, en Centroamérica estos programas han sido principalmente financiados con cooperación y préstamos internacionales (Moore, 2009).

Como resultado de estos cambios, la cobertura de los programas de asistencia social, en particular de las transferencias monetarias condicionadas, en El Salvador se había incrementado de 6 % a 8 % de la población entre 2009 y 2011; en Honduras de 6 % a 9 % a partir de 2006 y en Guatemala alcanzó el 23 % entre 2008 y 2012 aunque descendió tan rápido como había ascendido en el cambio de un gobierno a otro (León 2008; Cecchini y Madariaga, 2011). Lamentablemente se carece de datos relativos a Nicaragua.

Las medidas aplicadas en materia de asistencia social no se limitan a los programas de transferencias monetarias condicionadas. Honduras cuenta con un programa de protección social, el cual había sido creado en 1993. En El Salvador y en Guatemala, durante los años 2000 se crearon pensiones no contributivas destinadas a personas adultas mayores en condición de pobreza extrema. Estos programas varían considerablemente en contribuciones (19 dólares mensuales por bono en Guatemala; 50 dólares mensuales en El Salvador) como también en cobertura (Programa Estado de la Nación, 2011). Nicaragua carece de estos beneficios. Estas medidas son extremadamente importantes en contextos de desprotección históricamente muy alta: al menos ocho de cada diez personas económicamente activas carecen de todo esquema contributivo de protección social.

Con el avance de la década del 2000, los países centroamericanos comenzaron a recurrir a la noción de *pisos de protección social*, reflejando en gran medida cambios de enfoque en las ideas internacionales dominantes. Así, empezaron a incorporar nuevos servicios, como los de cuidados, en particular de la primera infancia, como parte de dichos pisos. Por ejemplo, El Salvador aprobó en 2009 una ley estableciendo la universalización de los servicios de cuidado para infantes de cero a tres años de edad. Al momento de la aprobación de

la ley, sólo 1.8% de la niñez en ese rango de edad tenía acceso a algún tipo de servicio, fuera público o privado (Bachelet, 2011).

Similarmente, en El Salvador, el plan de desarrollo 2010-2014 contempló un conjunto de programas sociales enfocados en atender algunas de las garantías que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) concibe como parte de los pisos de protección social. Estos programas incluyen transferencias monetarias, pensiones no contributivas y atención médica básica (Bachelet, 2011). Desde 2009 estas medidas formaron parte de un sistema universal de protección social.

En general, entonces, hubo en la región centroamericana una ampliación de la arquitectura de política social en las décadas 1990 y 2000. A continuación, se discute cómo, a pesar de esto, los alcances en cobertura y los efectos en la distribución fueron limitados.

3. DE LOS RECURSOS A LOS ALCANCES: MÁS INVERSIÓN, PERO TÍMIDOS EFECTOS

En este apartado se aborda cómo estos cambios en la arquitectura se ven reflejados en la magnitud de la inversión social y, de manera muy general, sus alcances en cuanto a su cobertura, calidad y suficiencia. Idealmente, combinaríamos indicadores de gasto con mediciones de cobertura y suficiencia de transferencias y servicios al comienzo y al final del período. Sin embargo, existen importantes limitaciones en la disponibilidad y comparabilidad de los datos entre países y entre sectores de política social a los que el análisis ha buscado adecuarse.

3.1. RECURSOS DESTINADOS A LA POLÍTICA SOCIAL: EL AUMENTO, NO NECESARIAMENTE PROGRESIVO, DE LA INVERSIÓN SOCIAL

Las décadas de 1990 y 2000 vieron importantes aumentos en los recursos destinados a la política social. Este incremento de la inversión social tuvo distintos tiempos entre países. En El Salvador y Guatemala, los mayores incrementos tuvieron lugar durante la década de los noventa, en gran medida en seguimiento a los Acuerdos de Paz. En cambio, en Honduras y Nicaragua ello ocurrió durante los años posteriores al 2000,⁷ principalmente reflejando la ayuda internacional que siguió al huracán Mitch en 1998. En el período bajo consideración, sin embargo, destaca el aumento en los datos disponibles.

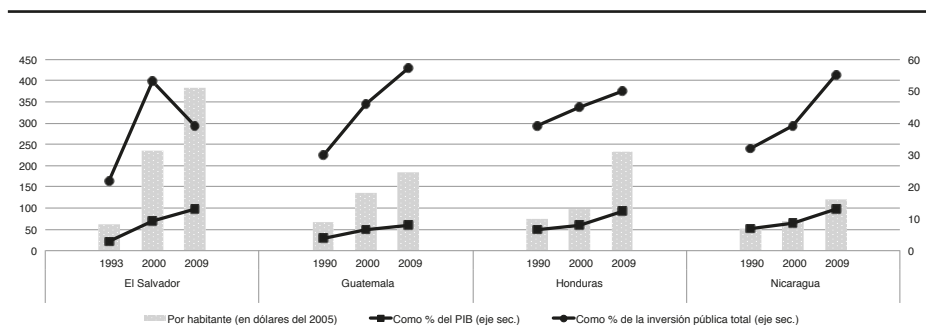
Primero, en los cuatro países centroamericanos, la inversión social por habitante se incrementó entre 1990 y 2009 (véase gráfico 1).

7 Nótese que los datos correspondientes a El Salvador sólo llegan a 2009. Los cambios impulsados por el gobierno de izquierda a partir de ese mismo año no están aún reflejados.

Esta tendencia fue más destacada en El Salvador, inicialmente el país con la menor inversión social de los cuatro. Aquí, la inversión social se incrementó seis veces frente, mientras que en los otros tres países aumentó 2.5. En términos absolutos, en 2009, El Salvador destinaba 382 dólares per cápita a la política social (incluyendo los recursos dirigidos a financiar la seguridad social privatizada), dos veces más que Guatemala y Honduras, y tres veces más que Nicaragua.

Segundo, y como resultado del aumento de la inversión social, en todos los países incrementó la importancia relativa de la política social respecto al PIB (véase gráfico 1, eje secundario). En El Salvador, la inversión social aumentó de 2.9% del PIB en 1993, a 13% en 2009, un aumento de 10 puntos porcentuales. Si bien los aumentos en los otros tres países no fueron tan espectaculares, también creció el peso de la inversión social en el PIB de manera substancial en Nicaragua (6 puntos porcentuales), Honduras (5.8 puntos porcentuales) y Guatemala (4.2 puntos porcentuales).

Gráfico 1
Inversión social según países, 1990, 2000 y 2009



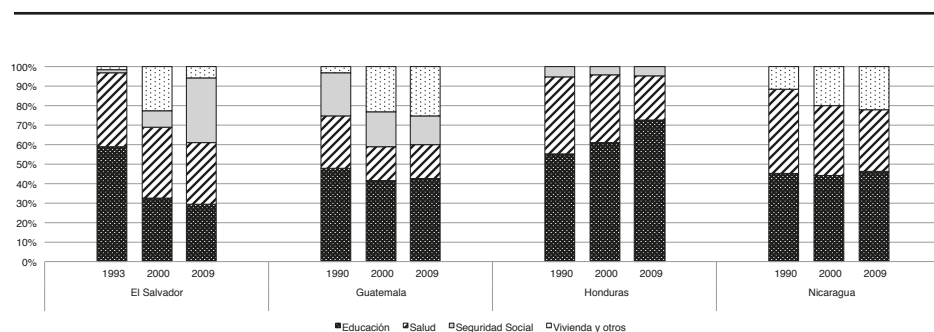
Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2013).

Tercero, esta tendencia se ha expresado en una creciente importancia fiscal de la política social entre 1990 y 2000 en los cuatro países, y a excepción de El Salvador, también para el período entre 2000 y 2009 (véase gráfico 1, eje secundario). La inversión como porcentaje de la inversión pública total creció de manera substancial en los cuatro países. En Guatemala, este aumento fue mayor que el ocurrido en la inversión social por habitante y en su peso relativo respecto al PIB. En El Salvador, durante los años posteriores al año 2000, la

prioridad fiscal se estancó, mientras la inversión social absoluta por habitante aumentaba.

Sin embargo, los cambios en la composición de la inversión no fueron claramente positivos. El peso del gasto total en educación y salud se contrajo y se mantuvo constante, respectivamente (véase gráfico 2). Para la inclusión a través de la política social, esto es preocupante, dado que estos dos sectores son potencialmente más importantes para la inclusión de la población de menores ingresos e históricamente excluida de los servicios sociales. Solo en Honduras aumentó la importancia relativa de la educación.

Gráfico 2
Inversión social en cada país según sectores y años como porcentaje de la inversión social pública total



Fuente: Portal de inversión social en la región (CEPAL, 2013).

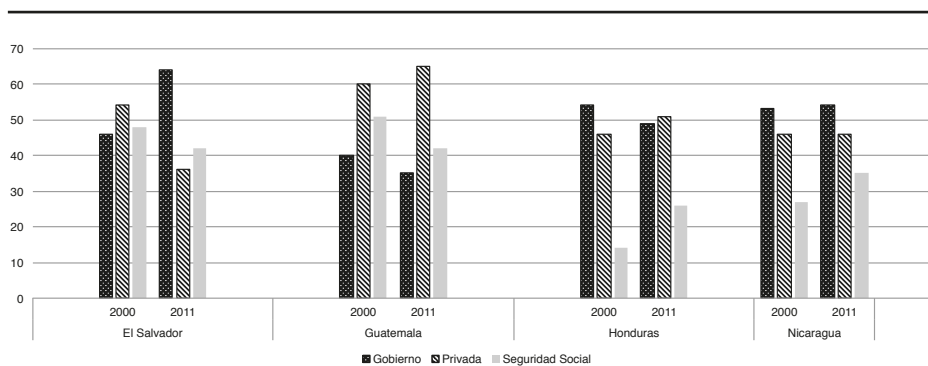
La evolución de la inversión en seguridad social varía entre los cuatro países centroamericanos. Estos beneficios son para el trabajo formal asalariado y, aunque muy necesarias para sectores de ingresos medios, excluyen al menos a la mitad de la población económicamente activa que se desempeña en actividades laborales informales. En El Salvador, hubo un aumento substancial del peso relativo de la inversión en seguridad social en el total, mientras que hubo una contracción en Guatemala y Honduras, aunque en este último fue un cambio de peso relativo muy pequeño. Además, los cuatro países considerados destacan por el pequeño porcentaje de inversión social destinada a la vivienda e infraestructura, contrastando con el alto déficit existente, especialmente en áreas rurales y urbanas periféricas (Hammill, 2007).

Paralelamente a estos cambios en la inversión social pública, ocurrieron cambios en el gasto privado que hacen directamente los hogares, principalmente en la atención de la salud (véase gráfico 3, con los datos comparables más recientes disponibles). De nuevo, el panorama varía entre países. Por un lado, en El Salvador aumentó la importancia relativa de la inversión pública con respecto al gasto privado de bolsillo durante la década del 2000. Mientras tanto, en Guatemala y Honduras el peso del gasto de bolsillo aumentó. Si se toma en cuenta que la inversión pública creció en este mismo período, quiere decir que en estos escenarios el gasto privado en la salud creció más rápido que el gasto público. En Guatemala, el gasto privado de 2011 es de 29 puntos porcentuales más alto que la inversión pública, similar a la brecha en El Salvador (27 puntos porcentuales). En Honduras esta brecha es mucho más pequeña (2 puntos porcentuales) y lo que llama la atención en Nicaragua es que no solo esta brecha es pequeña (de 8 puntos porcentuales), sino también la estabilidad de ambas fuentes de gasto.

La Organización Panamericana de la Salud (ops) ha manifestado preocupación por el aumento del gasto privado en el marco de sistemas de salud débiles, como los de Centroamérica, lo cual para las familias representa costos inversamente proporcionales a sus ingresos, bajo una lógica de lucro antes que de derecho social (ops, 2007). En este escenario, además, una proporción importante del gasto privado se destina a compras de medicamentos recomendados en las farmacias para atender problemas apremiantes, antes que en diagnósticos y tratamientos apropiados.

Gráfico 3

Gasto en salud: según fuente, como porcentaje del gasto en salud, 2000 y 2011



Fuente: World Health Statistics (WHO, 2014).

Adicionalmente, en los cuatro países, los servicios de salud que provee el sistema de la seguridad social están organizados de manera independiente de los servicios de la salud pública, de modo que los recursos fiscales se segmentan. Esto afecta negativamente tanto el acceso como la cantidad y la calidad de los beneficios (Cetrángolo y Goldschmit, 2009). Esta segmentación tiene lugar, sin embargo, en escenarios nacionales con distinta importancia relativa de la seguridad social. En Honduras, la importancia relativa del seguro social es mínima, donde solo un cuarto de la inversión pública se canaliza a través de la seguridad social. En Nicaragua el seguro social equivale a un tercio de toda la inversión pública en salud, mientras que en El Salvador y Guatemala el seguro social canaliza 42 % de dicha inversión.

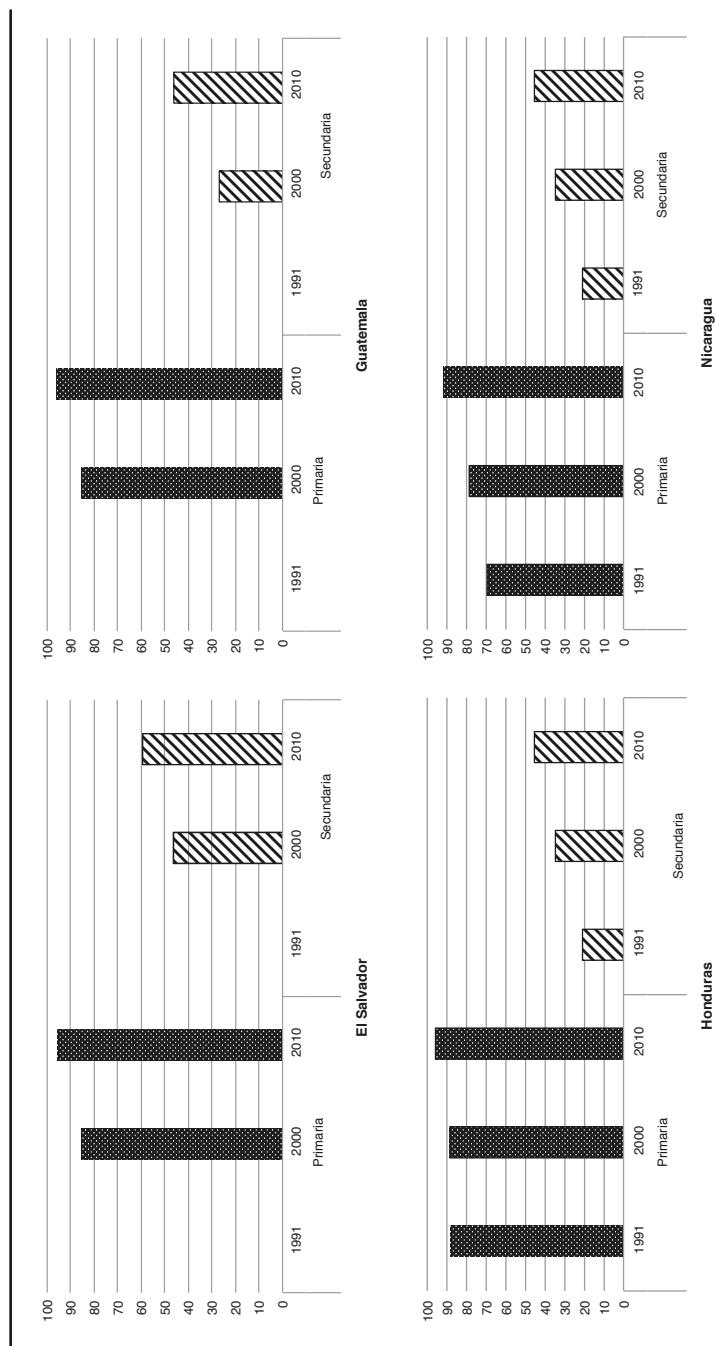
A partir de estos datos presentados, con las limitaciones que éstos tienen, es claro que El Salvador se distingue de los otros tres países tanto en el aumento de su inversión social como en el comportamiento del gasto privado.

3.2. ALCANCES DE LA POLÍTICA SOCIAL: DATOS ESCASOS, COBERTURA INERCIAL Y TÍMIDOS EFECTOS EN LA DESIGUALDAD

Para aproximarse a los alcances de la política social, es importante analizar la cobertura. Es decir, el acceso de la población a transferencias y servicios permite una aproximación al uso de la inversión social. A continuación, nos enfocamos en el acceso a la educación, la protección social, los servicios de salud y de transferencias por vejez o pensiones.

Primero, en la cobertura de la educación, los cuatro países han logrado aumentos a partir de puntos iniciales variables en 1990 (Honduras tenía mayor cobertura que Nicaragua), aunque no disponemos de datos comparativos para El Salvador y Guatemala sino hasta 2000. En el gráfico 4 se reportan los cambios en materia de cobertura educativa según la tasa neta de escolaridad de nivel primario y secundario. Destaca que entre 2000 y 2010, período para cual se dispone de datos para los cuatro países, hubo un aumento substancial en los cuatro países que les permitió que se ubicaran en 2010 por encima de 90 % de la cobertura para la educación primaria. En Nicaragua, esta cobertura llegó a 95 %. Aunque con un importante rezago con respecto al nivel primario, la tendencia al aumento de la cobertura también ocurrió en la educación secundaria. La cobertura más reciente es considerablemente mayor en El Salvador (cercana a 60 %) y menor en Honduras (33 %).

Gráfico 4
Tasa neta de escolaridad según nivel educativo



Fuente: elaboración a partir de bases de datos CEPAL (2014) y Programa Estado de la Nación (2016).

Segundo, y en contraste, la cobertura en protección social es todavía muy baja. A partir de los datos que arrojan las encuestas de hogares, estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reportan que en promedio entre cuatro y seis de quienes habitan en los cuatro países examinados carecen de protección social estatal que garantice su seguridad de ingresos (CEPAL, 2012; Sojo, 2012). Para algunos de los países, para los cuales los datos permiten un análisis individual, se confirma este escenario, o incluso destaca que la proporción sin protección social es aún mayor. En Honduras la población desprotegida asciende a 39 %, en El Salvador a 58 % y en Guatemala a 63 % (CEPAL, 2012). Para el quintil de menores ingresos, la población carente de protección social es de 77 % en El Salvador, mientras que en Guatemala es de 81 % y en Honduras de 45 %.

Tercero, los servicios públicos de salud alcanzan generalmente a un número considerablemente menor que quienes tienen formalmente el derecho. Además, en el mejor de los casos sólo cuentan con los servicios más básicos, deficitarios en calidad y con frecuencia requieren ser complementados con copagos *de facto* o legalmente establecidos.⁸ Por eso, al analizar la cobertura de los servicios de salud, es importante enfocarse en un indicador que capture el acceso efectivo, y no el teórico. En este sentido, un indicador más adecuado de la capacidad estatal de los sistemas de salud es el relativo a la proporción de partos asistidos por personal capacitado. El cuadro 1 presenta estos datos para el último año disponible. De los cuatro países centroamericanos, Nicaragua (85.8 %) y El Salvador (84.9 %) tienen el mejor desempeño, aunque aún están lejos de 100 % alcanzado por los países con los sistemas más robustos de Latinoamérica. En Honduras, dos de tres partos son asistidos por personal capacitado, mientras que en Guatemala es sólo la mitad.

Cuadro 1
Partos asistidos por personal capacitado, en porcentajes para el último año disponible

Países	%	Año
Media Latinoamérica	93.7	2012
El Salvador	84.9	2012
Guatemala	52.3	2012
Honduras	66.9	2010
Nicaragua	85.8	2010

Fuente: Elaborado con datos de Pan American Health Organization (2012a y 2012b). Nota: El personal capacitado incluye médicos, enfermeras, parteras y personal calificado en programas de primer nivel de atención en salud.

⁸ El Salvador es la excepción. Desde 2009, el gobierno ha tomado una postura activa para eliminarlos.

Finalmente, en materia de pensiones, también existe todavía un vacío importante en la cobertura. Al menos la mitad de la fuerza laboral de estos países se desempeña principalmente en trabajos no calificados, de baja productividad y generalmente autoempleo, o en microempresas y empresas familiares sin remuneración (CEPAL, 2012; Mesa-Lago, 2012). Estas características de los mercados laborales restringen necesariamente el alcance de las medidas contributivas. A ello se agregan las propias limitaciones de la política social. Así, en la región centroamericana (menos Costa Rica), las pensiones contributivas alcanzan en promedio solo a dos de cada diez personas: 21 en Guatemala, 20 en Nicaragua, 19 en El Salvador y 16 en Honduras. La cobertura de las pensiones para las personas de 65 años o más es igualmente baja en El Salvador (16 %), Guatemala (15 %), Honduras (5 %)⁹. Esta escasa cobertura de las pensiones, además, se reparte desigualmente. Por ejemplo, en Guatemala un tercio de las personas del quintil de mayores ingresos tienen seguridad social, mientras que nadie en el quintil de menores ingresos. En este contexto de baja cobertura, la creación de programas de pensiones no contributivas que tuvo lugar en todos los países, con excepción de Nicaragua, constituye un avance significativo en términos de la inversión social.

Sin embargo, todavía existen dudas sobre la medida en que este acceso a transferencias y servicios reduce la desigualdad social. Basado en Barreix, Bès y Roca (2009), Fabrice Lehoucq (2012) valora precisamente esta capacidad de la inversión social y encuentra que es mínima en Guatemala (0.9 %), seguida por El Salvador (1.9 %) y en mayor medida Nicaragua (5.4 %) (Barreix, Bès y Roca, 2009; Lehoucq, 2012). Es decir, si bien El Salvador tendría la mayor inversión social por habitante, tiene una escasa capacidad de reducir la desigualdad mientras lo contrario ocurriría en Nicaragua. Ello podría explicarse por la forma de medición del ingreso social empleada, la cual sólo contempla las transferencias monetarias (principalmente pensiones y transferencias antipobreza), no así el acceso a los servicios de educación y salud, cuya importancia para la reducción de la desigualdad puede ser mayor la de las transferencias.

3.3. HACIA UN BALANCE

La política social en los países centroamericanos no ha dejado de expresarse en programas desarticulados, en el marco de instituciones débiles, con baja capacidad estatal y baja cobertura a pesar de la cobertura masiva de los servicios más básicos (como la vacunación o la educación primaria) (Programa Estado de la Nación, 2011).

9 Lamentablemente, se carecen de datos relativos a Nicaragua.

Por ello, a pesar de los cambios, la arquitectura de la política social emergente de estas dos décadas demuestra continuidad en al menos cuatro aspectos.

Primero, los sectores de ingresos medios mantienen su escasa utilización de la política social. Virtualmente todos los programas sociales, incluyendo los formalmente universales (como la educación primaria o la salud pública), son usados principalmente por la población de menores ingresos. Ello obstaculiza la emergencia de coaliciones amplias que permitan mejorar la cobertura, la suficiencia y la calidad de los servicios.

Segundo, la escasa política social principalmente contributiva que sí incluye (limitadamente) a sectores de ingresos medios, está muy estratificada, tanto en acceso como en beneficios. Concretamente, los planes de seguridad social formal alcanzan a menos de un cuarto de la población y sus beneficios son diferenciados y son más completos para quienes contribuyen y mucho menos para sus familiares económicamente dependientes –generalmente parejas e hijos/as– (Martínez Franzoni, 2011a).¹⁰ En los cuatro países, las cónyuges sólo acceden a los servicios directamente relacionados con la maternidad, mientras que sus niños –con diferentes toques de edad–¹¹ sólo acceden a los servicios básicos. Además, a diferencia de otros países de la región, los cónyuges no pueden ser asegurados como dependientes (Martínez Franzoni, 2011b).

Tercero, la mayoría de los programas sociales continúa requiriendo una contraparte de trabajo voluntario a cuenta de las personas beneficiarias, de las familias y/o de las comunidades (Benería, 1999). Este trabajo es generalmente femenino y se le alude como voluntario a pesar de que en los hechos es casi siempre requerido para el acceso. Por ejemplo, para las madres de niños en edad escolar o beneficiarias de programas de transferencias monetarias, lo ilustra elocuentemente el caso nicaragüense (Martínez Franzoni y Voorend, 2011).

Cuarto, y como resultado, las transferencias y los servicios continúan siendo limitados en cobertura, calidad y suficiencia. A pesar de los significativos esfuerzos ocurridos para promover cambios cuali-

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

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

tativos en el papel del Estado –como la ampliación masiva de transferencias monetarias durante un breve período en Guatemala y la regulación de los medicamentos en El Salvador–, el Estado continúa teniendo un papel acotado en la protección social de las personas y en su capacidad de reducir la desigualdad.

Sin embargo, en este contexto general, El Salvador se diferencia de los otros tres países en materia de la arquitectura de la política social, principalmente por su intento de articular los programas de protección social bajo un sistema único y universal. Ello a su vez denota, como se aborda seguidamente, la importancia de la democracia, más concretamente, de la ajustada competencia electoral con presencia de partidos políticos de izquierda y de derecha.

4. LIMITADOS CAMBIOS INCLUYENTES: LA TENSION ENTRE LA DEMOCRACIA Y LOS LEGADOS HISTÓRICOS

La formación de la política social centroamericana se explica por tensiones entre la democratización de los países y la influencia de ideas internacionales, por un lado, y los legados domésticos por otro. La democratización en los años noventa y las orientaciones internacionales en materia de política social en los años dos mil, impulsaron un papel más decisivo del Estado en materia redistributiva. Es decir que, en términos del fortalecimiento de la política social, la democratización creó incentivos, por un lado, y los entornos internacionales aportaron arquitecturas específicas, por el otro. Simultáneamente, los legados históricos, tanto políticos como económicos, han presionado por una política social excluyente, limitando la expansión en el acceso y la suficiencia de los servicios.

A continuación, nos referimos a estas tensiones analizando el papel de la democracia y las ideas internacionales, seguido de una discusión sobre los legados.

4.1. CAMBIOS INCLUYENTES: LAS DEMOCRACIAS Y LOS ENTORNOS INTERNACIONALES

Impulsado por la democratización de los países centroamericanos en los años noventa, se inició un proceso de mayor y mejor inversión social por varias razones. Primero, al analizar la trayectoria histórica desde los años noventa, se confirma que la competencia electoral en el marco de la instalación de la democracia constituyó un factor dinamizador en la inversión social, en especial en salud y en educación (Huber y Stephens, 2012; Segura-Ubierno, 2007). Con esto, los países centroamericanos confirman que la competencia electoral promueve un aumento de la inversión social (Huber, Mustillo y Stephens, 2008; Huber y Stephens, 2012; Lehoucq, 2012). Ello ocurre en los países en

desarrollo en general (McGuire, 2010; Sandbrook et al., 2007) y en Latinoamérica en particular (Filgueira, 2007; Huber y Stephens, 2012; Lehoucq, 2012; Segura-Ubiergo, 2007).

Segundo, la literatura establece que la duración de la democracia influye positivamente en la inversión social (Huber, Mustillo y Stephens, 2008). Para Centroamérica, salvo Honduras, los países se encuentran en el momento crítico de veinte años, que han sido identificados como un momento de inflexión (Huber y Stephens, 2012). Este momento crítico tendría que ver con capacidades institucionales, pero también ciudadanas, para que tanto los votantes individualmente como la sociedad civil organizada, tenga un criterio propio al momento de plantear demandas y pedir cuentas a sus gobernantes (Keefer, 2007).

Tercero, incide la existencia de partidos programáticos, los cuales tienen mayor presencia y mayor consolidación democrática (Lehoucq, 2012). Entre éstos, la democracia crea oportunidades para la actuación de partidos de izquierda que, actuando solos o en el marco de coaliciones sociales, promueven una mayor inversión social (Huber y Stephens, 2012). Los casos de El Salvador y Guatemala presentan un buen ejemplo. Las transiciones salvadoreña y guatemalteca tuvieron lugar con sólo dos años de distancia, pero a diferencia de Guatemala, la competencia electoral salvadoreña se dio entre dos partidos fuertes e ideológicamente definidos. Esto contribuiría a explicar una mayor expansión de la inversión social en este país que en Guatemala, donde los partidos son altamente fragmentados, pequeños e inestables.

Cuarto, las democracias consolidadas desarrollan coaliciones sociales y mecanismos institucionales para asegurar programas sociales con alta cobertura (Filgueira, 2007). En esta materia ha habido considerable variación entre países y sectores (Martínez Franzoni, 2008). Por ejemplo, Paul Almeida y Roxana Delgado documentan el papel prominente de los sindicatos y de las organizaciones de la sociedad civil en promover la privatización de la salud en El Salvador (Almeida y Delgado, 2008). En Nicaragua, por otro lado, estos actores no tuvieron éxito. La naturaleza específica de esta intervención desde abajo en el proceso de política requiere de mayor investigación.

Finalmente, en la transición democrática se alteraron las relaciones de poder con las élites económicas. Específicamente, en los países centroamericanos, estas generalmente aceptaron la conveniencia de implementar medidas de compensación de la pobreza (Martínez Franzoni, 2008). Por ejemplo, en El Salvador, en 2005 el partido de derecha, Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) lideró la creación de las transferencias monetarias condicionadas bajo la idea de superar la po-

breza mediante la inversión en capital humano. En 2009, nuevamente ARENA, en el marco de la campaña electoral que perdería ante la izquierda, abordó la necesidad de contar con medidas para apoyar a las madres trabajadoras pobres en la reconciliación del trabajo y la familia. Es decir, hubo apoyo para una mayor inversión social de cierto tipo. Sin embargo, tales élites no han acompañado reformas fiscales ni una decidida ampliación de la intervención estatal en transferencias y servicios.

Además de cómo la democracia altera las relaciones de poder, la evolución de la política social en Centroamérica evidencia el papel de las ideas internacionales. Éstas son relevantes en la formación de la política social a lo largo y ancho del planeta. Sin embargo, cuanto menor es la capacidad estatal de los países, más directamente la formación de política social se ve influenciada por actores foráneos que hacen de vehículo entre las ideas internacionales y los procesos políticos domésticos. Este papel no es particular a determinadas orientaciones ideológicas.

Al mismo tiempo de la democratización de la región, se dieron cambios importantes en las ideas internacionales que permeaban los países analizados, y que tuvieron fuertes repercusiones en las definiciones nacionales de la política social. La transición democrática en Centroamérica ocurrió en el contexto de la reestructuración de las economías a principios de la década de 1990 (Williamson, 1990) promovido por el llamado “Consenso de Washington”. En este escenario internacional de ideas, las instituciones financieras internacionales inicialmente argumentaban que el crecimiento económico tendría un “efecto goteo”, reduciendo la pobreza y mejorando las condiciones sociales. Las nociones de focalización, privatización y descentralización reflejaron la visión de la política social como subsidiaria a las metas macroeconómicas. Los partidos políticos conservadores en los gobiernos adoptaron estas ideas a medida que los países recibían ayuda y préstamos internacionales para crear servicios sociales.

Sin embargo, a comienzos de la década de 2000, las orientaciones internacionales predominantes relativas a la política social habían cambiado. Las instituciones financieras internacionales comenzaban a promover una reducción de la pobreza en tanto obstáculo para el crecimiento económico (World Bank, 2004). En 2000, Naciones Unidas puso en marcha los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), estableciendo metas explícitas para la reducción de la pobreza y generando compromisos gubernamentales a ser evaluados en el año 2015 (Vos, Sánchez y Ganuza, 2008).¹² El desarrollo

12 Los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras se comprometieron a reducir a la mitad la proporción de hogares viviendo bajo pobreza extrema que tenían en 1990. Véanse Gobierno de El Salvador, (2009); Secretaría de Planificación

de propuestas desde el enfoque de derechos, y más específicamente iniciativas como el piso de protección social lanzado por la OIT, fue indicativo de un renovado apoyo al contar con políticas sociales dirigidas al conjunto de la población (Bachelet, 2011). En general, se asistió así a una revalorización del papel del Estado en la distribución del ingreso (UNRISD, 2010).

En Latinoamérica, este cambio en las ideas internacionales dominantes coincidió y fue alimentado por los “giros a la izquierda” ocurridos en varios países sudamericanos y en Centroamérica (Cameron y Hershberg, 2010). La llegada al gobierno de partidos políticos favorables a una más decidida expansión de la política social ocurrió también en Centroamérica: en Honduras y Nicaragua en 2005, en Guatemala en 2007, y en El Salvador en 2009. Al hacer frente a la desigualdad, la mayoría de las administraciones de gobierno de izquierda o centro-izquierda combinaron estrategias de cuño radical (como la alfabetización en el caso de Nicaragua), con medidas de corte socialdemócrata (como la reforma de la salud en El Salvador o el Sistema de Protección Social Universal también en El Salvador) y liberales (como las transferencias a personas en condición de pobreza en ambos países) (Reygadas y Filgueira, 2010).

Esta combinación entre la democratización y la apertura a ideas internacionales específicamente referidas a la política social se expresó de distintas maneras, según la dinámica sectorial y macropolítica de cada país. Las reformas de la educación primaria en Nicaragua y en El Salvador fueron inspiradas por una visión subsidiaria del papel del Estado por parte de los gobiernos de la Unión Nacional Opositora (UNO) y de ARENA, respectivamente. Sin embargo, cuando en Nicaragua el gobierno de Violeta Chamorro promovió tales reformas, buscaba dismantelar el poder estatal construido por el sandinismo en torno a una burocracia altamente centralizada. El resultado fue una descentralización aún más radical que la promovida bajo el “modelo chileno” (Martínez Franzoni y Voorend, 2011). En cambio, la reforma educativa en El Salvador reflejó las negociaciones entre ARENA en el gobierno, y la izquierda organizada políticamente en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Esta negociación tuvo como principal objetivo integrar el sistema educativo que previamente había funcionado en territorios controlados por la guerrilla (Martínez Franzoni y Voorend, 2009).

De manera similar, la implementación de los programas de transferencias monetarias condicionadas trasciende distinciones ideo-

y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala (2010); y Gobierno de Honduras (2010).

lógicas y condiciones estructurales nacionales por un lado (Borges, 2011),¹³ y por el otro, la perspectiva ideológica se expresa en cómo estos programas se articulan con el resto de la política social. Los gobiernos más conservadores tendieron a convertirlos en pilar de la política social, mientras que, más recientemente, los de izquierda han buscado combinarlos con reformas sectoriales expansivas.

4.2. LOS LEGADOS HISTÓRICOS COMO FRENO A LA INCLUSIÓN

Por otro lado, los legados históricos en los países centroamericanos han inhibido y retrasado cambios incluyentes. Sabemos que las arquitecturas iniciales dan lugar a trayectorias de política difíciles de alterar (Pierson, 1993). Por ello, los orígenes de los programas sociales explican cambios y continuidades ulteriores (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2014b). En los países considerados, la política social es heredera de élites extractivas poco proclives a una redistribución progresiva de los recursos (Filgueira, 1998). Por ejemplo, a lo largo del siglo XX, en ausencia de una frontera agrícola, la élite salvadoreña asociada a la economía del café actuó de manera depredadora, tanto concentrando la tierra como proletarizando la fuerza de trabajo (Paige, 1997). Para ello se beneficiaron de los recursos públicos y respondieron a las demandas campesinas y obreras con represión antes que con redistribución (Collier y Collier, 2002; Filgueira y Filgueira, 2002; Vargas, 2012). Sólo pequeños sectores de la fuerza laboral estatal fueron efectivamente incluidos en servicios de educación, salud y seguridad social. Por ello, la escasa cobertura, pobre calidad y alta estratificación de transferencias y servicios precedió a las reformas neoliberales de la década de 1990 (Filgueira, 1998).

Un intento radical por parte de las élites emergentes tuvo lugar en Nicaragua la década 1980. Durante la primera mitad de esta década, tuvo lugar en Nicaragua un intento radical por parte de las élites emergentes de transformar los legados históricos excluyentes. A contrapelo de la tendencia en el resto de la región latinoamericana, la revolución sandinista impulsó una expansión de la política social que se sustentó en una visión universalista de transferencias y servicios sociales disponibles para toda la población (Chávez, 2000). Aun bajo este enfoque Estado-centrista sobre la garantía de derechos sociales, la movilización y organización de personal voluntario, principalmente femenino, fue clave en dicha expansión (Martínez Franzoni y Voorend,

13 La excepción en Latinoamérica fue Nicaragua, donde el programa de transferencias condicionadas se eliminó sólo para ser restablecido poco tiempo después con otro nombre.

2011).¹⁴ Años de bloqueo estadounidense, una guerra sangrienta, severas restricciones fiscales y la escasez de bienes básicos afectaron negativamente el éxito de este esfuerzo. La coalición liberal de partidos políticos electa en 1990 promovió un cambio radical de esta arquitectura de política social. Por un lado, redujo la inversión social pública y aumentó la dependencia de copagos en los servicios de salud y de educación (Martí i Puig, 1997; Saenz, 2010). Por otro lado, descentralizó la educación y se bifurcaron los servicios del seguro social destinados a trabajadores formales y de la asistencia social para la población pobre, organizada en programas transitorios para atender situaciones de emergencia social.

En el marco centroamericano de políticas sociales excluyentes, el bienestar de la población dependió más de familias “atrapa todo”, que generaban ingresos en condición de autoempleo, emigración y envío de remesas, y la creación de redes de protección social a base de reciprocidad económica y de trabajo no remunerado. Históricamente, redes informales familiares y comunitarias asumieron la prevención y el manejo de riesgos, creando trabajos y servicios frente a la enfermedad, la muerte y el cuidado de la niñez, personas adultas mayores y otras personas dependientes (Martínez Franzoni, 2008).

Al mismo tiempo, los cuatro países analizados se caracterizan por la extendida transnacionalización, tanto de los mercados laborales como de las redes de protección social y, en general, de las estrategias familiares de sobrevivencia. Economías altamente dependientes de Estados Unidos se nutren de la dinamización económica y financiera que logran las remesas, en gran medida generadas por fuerza de trabajo no calificada en mercados laborales secundarios en el país de destino. Además, sumando adversidad a este escenario, Centroamérica carece de materias primas a diferencia de entornos nacionales similares en Sudamérica. Por lo tanto, no ha experimentado el auge económico ocurrido durante la década de 2000 en países como Bolivia, Ecuador y Paraguay.

En Centroamérica, la limitada inversión social debe hacer frente a demandas sociales largamente acumuladas. En este contexto, el Estado continúa teniendo un papel secundario respecto al muy significativo papel de las familias en la subsistencia y la protección social de las personas. A diferencia de lo ocurrido en Sudamérica donde las reformas de mercados tendieron a reducir el papel del Estado en el bienestar de la población, en estos países de Centroamérica fue en el marco de reformas de mercado paralelas a la democratización

14 Aunque la Campaña Nacional de Alfabetización es el ejemplo más conocido, el trabajo voluntario fue central en otros sectores, como salud y cuidados infantiles.

política, que la política social comenzó tímidamente a separarse de legados históricos excluyentes a partir de la creación de programas focalizados de asistencia social (Filgueira, 1998). Aun en ese marco, el espacio dejado por las élites económicas para la redistribución fue escaso (Filgueira, 2007).

5. CONCLUSIONES

Durante las décadas de 1990 y 2000, los cuatro países examinados experimentaron un crecimiento de la inversión pública social, pero los cambios fueron lentos y demasiado limitados para atender la demanda de protección social en sus poblaciones. Durante la década del noventa, en todos los países las arquitecturas de la política social se dirigieron principalmente a crear programas de asistencia focalizados y a descentralizar la educación y la salud. En algunos países (El Salvador y Nicaragua, aunque no en Guatemala ni en Honduras) se promovió además el ahorro individual para enfrentar la vejez bajo los esquemas de seguridad social.

Durante la década de 2000, la arquitectura de la política social experimentó una transición. Pasó de constituirse en respuestas de corto plazo frente a la emergencia social en el marco del período de ajuste estructural de las economías y de la posguerra, a tener objetivos de largo plazo en la formación del capital humano y la interrupción del ciclo intergeneracional de la pobreza. También pasó de ser organizada en torno a programas específicos para comenzar a ser pensada como parte de sistemas de protección social a lo largo del ciclo de la vida.

El tipo de arquitectura de política social que los gobiernos buscaron establecer estuvo estrechamente entrelazado con las orientaciones internacionales prevalecientes en cada momento. El que esta política continúe teniendo un papel limitado en la vida de las personas refleja un terco legado de exclusión, el cual –a pesar de las ideas internacionales recientemente favorables para promover instrumentos estatales más amplios y ambiciosos– tiende a sacar la redistribución del ámbito político democrático. Se trata de legados que la democracia no ha sido aún capaz de alterar (Vargas, 2012), como lo refleja la imposibilidad de promover reformas fiscales en la región. Estos legados se vinculan directamente con la resistencia de las élites a la redistribución, y con la incapacidad de cambiar las reglas del juego que permite que actores poderosos impidan ampliar los fondos públicos a la vez que continúan dificultando un uso redistributivo de recursos existentes.

Por otra parte, cambios positivos en la inversión social y cambios más ambiguos en su arquitectura, indican que El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua pueden estar tímidamente transitan-

do en la dirección correcta. Esta transición se expresa con mayor claridad en El Salvador, donde una reñida competencia electoral entre partidos políticos programáticos a la izquierda y la derecha del espectro ideológico impulsan la inversión social. Sin embargo, para que la política social supere la ausencia de eficaces pisos de protección social, utilizando la noción de la ONU, se necesitan cambios más decisivos en la arquitectura y en la magnitud de la inversión social.

Para lograrlo, es clave interrumpir los legados históricos descritos. Para esto, la creencia común es que la participación de los sectores de ingresos medios es fundamental. Hasta la fecha, la mala calidad y lo restrictivo de los servicios sociales existentes, empuja a muchas personas a la compra de servicios privados, antes que a manifestar su descontento por los servicios públicos, lo cual no ayuda a mejorarlos. La ausencia de pensiones extendidas y de servicios médicos suficientes. Uno de los grandes desafíos que enfrentan los cuatro países analizados, en el contexto de sociedades altamente estratificadas y de élites reacias a participar en la redistribución progresiva, es la construcción de arquitecturas de política capaces de alentar coaliciones entre grupos socioeconómicos que favorecen beneficios sólidos para todos.

BIBLIOGRAFÍA

- Almeida, P. y Delgado, R. 2008 “Gendered Networks and Health Care Privatization” en *Advances in Medical Sociology*, (10), 273-299.
- Bachelet, M. 2011 (edit.) *Social Protection Floor: For a Fair and Inclusive Globalization* (Genova: International Labour Office).
- Barreix, A., Bès, M. y Roca, J. 2009 *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana* (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Benería, L. 1999 “The Enduring Debate over Unpaid Labour” en *International Labour Review*. 138(3), 287-309.
- Borges, N. 2011 “The Diffusion of Conditional Cash Transfer Programs in the Americas” en *Global Social Policy*. 11(2-3), 250-278.
- Cameron, M. y Hershberg, E. 2010 (edit.) *Latin America’s Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner).
- Carrera, F., Castro, M. y Sojo, A. 2010 “Progresar hacia la equidad: sinopsis de algunos retos del financiamiento de la salud y las pensiones en Guatemala, Honduras y Nicaragua” en Prado, A. y Sojo, A. (edits.). *Envejecimiento en América Latina: sistemas de pensiones y protección social integral* (Santiago de Chile: CEPAL).

- Cecchini, S. y Madariaga, A. 2011 *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente de América Latina y el Caribe* (Cuadernos de la CEPAL, N° 95). (Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas).
- Centeno, M. 1994 *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico* (University Park: Pennsylvania State University Press).
- CEPAL 2012 *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2013 “Gasto Social en América Latina y el Caribe” (Santiago de Chile: CEPAL). Recuperado de <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/>
- CEPAL 2014 “CEPALSTAT. Base de datos” en (Santiago de Chile: CEPAL). Recuperado de <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=184&idioma=e>
- Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. 2009 “Metodología, experiencia comparada y recomendaciones” en Cetrángolo, O. (edit.) *La seguridad social en América Latina y el Caribe: una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Collier, R. y Collier, D. 2002 *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America* (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press).
- Cornia, G. 2010 “Income Distribution under Latin America’s New Left Regimes” en *Journal of Human Development and Capabilities*. 11(1), 85-114.
- Chávez, C. 2000 *Women and the State in Post-Sandinista Nicaragua* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner).
- Filgueira, F. 1995 *A Century of Social Welfare in Uruguay: Growth to the Limit of the Batllista Social State* (Notre Dame, Indiana: Kellogg Institute of International Studies, University of Notre Dame).
- Filgueira, F. 1998 “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada” en Roberts, B. (edit.) *Ciudadanía y políticas sociales* (San José, Costa Rica: FLACSO/SSRC).
- Filgueira, F. 2007 “The Latin American Social States: Critical Juncture and Critical Choices” en Bangura, Y. (edit.) *Democracy and Social Policy* (New York: Palgrave).
- Filgueira, C. y Filgueira, F. 2002 “Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability” en Huber, E. (edit.) *Models of Capitalism: Lessons for Latin America* (University Park: Pennsylvania State University Press).

- Gershberg, A. 1999 “Decentralization, Citizen Participation, and the Role of the State: The Autonomous Schools Program in Nicaragua” en *Latin American Perspectives*. 26(4), 8-38.
- Gobierno de El Salvador 2009 *El Salvador: segundo informe de país* (San Salvador: Sistema de Naciones Unidas).
- Gobierno de El Salvador 2012 *El camino del cambio en El Salvador: creando las bases de una sociedad democrática, incluyente y equitativa* (San Salvador: Gobierno de El Salvador).
- Gobierno de Honduras 2010 *Objetivos de desarrollo del milenio, Honduras 2010: tercer informe país* (Tegucigalpa: Sistema de las Naciones Unidas).
- Gough, I. y Wood, G. 2004 (edits.) *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa, and Latin America: Social Policy in Development Contexts* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Greenwood, G. y Hickman, C. 1991 “Research and Practice in Parent Involvement: Implications for Teacher Education” en *The Elementary School Journal*. 91(3), 279-288.
- Hammill, M. 2007 *Growth, Poverty and Inequality in Central America* (México: CEPAL).
- Huber, E., Mustillo, T. y Stephens, J. 2008 “Politics and Social Spending in Latin America” en *Journal of Politics*. 70(2), 420-436.
- Huber, E. y Stephens, J. 2012 *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America* (Chicago: University of Chicago Press).
- Keefer, P. 2007 “Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies” en *American Journal of Political Science*. 51(4), 804-821.
- Lehoucq, F. 2012 *The Politics of Modern Central America: Civil War, Democratization, and Underdevelopment* (New York: Cambridge University Press).
- León, A. 2008 *Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: dimensiones y políticas para el análisis de la primera Meta del Milenio* (Proyecto CEPAL-AECID Seguimiento del componente de pobreza del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, AEC/06/003). Santiago, Chile: CEPAL. Recuperado de http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/33936/Pobreza_extrema_ALeon_final.pdf
- López-Calva, L. y Lustig, N. 2010 (edits.) *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* (New York/Washington: United Nations Development Programme/Brookings Institution Press).

- Martí i Puig, S. 1997 “Cuando la revolución llegó al campo: la política agraria sandinista, su debate y su impacto en las zonas rurales del interior” en *Anuario de Estudios Centroamericanos*. 23(1-2), 71-114.
- Martínez Franzoni, J. 2008 *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central* (Buenos Aires: CLACSO).
- Martínez Franzoni, J. 2011a “Sistemas de atención médica en Centroamérica: estudio comparativo sobre su capacidad para enfrentar la crisis actual” en *Cuarto informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible* (San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación).
- Martínez Franzoni, J. (8 al 10 de junio) 2011b “Servicios de salud, universalismo y desigualdad en Centroamérica: tercas legados e incipientes transformaciones” en *Reunión anual del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) sobre pobreza y políticas sociales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Martínez Franzoni, J. 2014 “La política social en Centroamérica: tímidos cambios y tercas continuidades” en *Revista Mesoamérica*. 56, 140-165.
- Martínez Franzoni, J. y Voorend, K. 2009 “The Impact of Distributional Coalitions in Welfare Regimes: Chile, Costa Rica and El Salvador” en *Social Policy and Administration*. 43(4), 364-381.
- Martínez Franzoni, J. y Voorend, K. 2011 “Are Coalitions Equally Important for Redistribution in Latin America? The Intervening Role of Welfare Regimes” en Blofield, M. (edit.). *The Great Gap: Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America* (University Park: Pennsylvania State University Press).
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. 2013 *Good Jobs and Social Services: How Costa Rica Achieved the Elusive Double Incorporation* (Houndmills, Basingstoke: Hampshire, Palgrave Macmillan).
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. 2014a *Social Policy Architectures and Universal Outputs in Four Countries* (Chapter for the book manuscript *More Than Just Democracy: The Building of Pro-Universal Policy in the South*). Recuperado de http://www.udes.edu.ar/sites/default/files/paper_franzoni_ancochea.pdf
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. 2014b “Filling the Missing Link between Universalism and Democracy: The Case of Costa Rica” en *Latin American Politics and Society*. 56(4), 98-118.

- Martínez Franzoni, J. y D. Sánchez-Ancochea 2016 “Regímenes de bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación” en Del Pino, E. y Rubio, J. (edits.) *Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada* (Madrid: Tecno).
- McGuire, J. 2010 *Wealth, Health, and Democracy in East Asia and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Mesa-Lago, C. 2008 *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America* (Oxford: Oxford University Press).
- Mesa-Lago, C. 2012 “The Performance of Social Security Contributory and Tax-Financed Pensions in Central America, and the Effects of the Global Crisis” en *International Social Security Review*. 65(1), 1-27.
- Ministerio de Educación 1990 *Líneas de políticas y medidas educativas. Plan operativo MED 1990-1996* (Managua: Ministerio de Educación).
- Molyneux, M. 2007 *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State* (Génova: UNRISD).
- Moore, C. 2009 *Nicaragua’s Red de Protección Social: An Exemplary but Short-Lived Conditional Cash Transfer Programme* (Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth/UNDP).
- OPS 2007 *Perfil del sistema de salud de Guatemala* (Washington, D. C.: Pan American Health Organization).
- OPS 2012a *Health Situation in the Americas Basic Health Indicators 2012* (Washington, D. C.: Pan American Health Organization).
- OPS 2012b *Regional Core Health Data Initiative: Table Generator System* (Washington, D. C.: Pan American Health Organization). Recuperado de <http://www1.paho.org/English/SHA/coredata/tabulator/newTabulator.htm>
- Paige, J. 1997 *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America* (Cambridge: Harvard University Press).
- Pierson, P. 1993 “When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change” en *World Politics*. 45(4), 595-628.
- Programa Estado de la Nación 2011 *Decimoséptimo informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible* (San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación).
- Programa Estado de la Nación 2016 *Estadísticas Sociales del Estado de la Región* (San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación). Recuperado de <http://www.estadonacion.or.cr/estadisticas/compendio-estadisticas/compendio-centroamerica/compendio-centroamerica-social>

- Proyecto Estado de la Región 2003 *Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá* (San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación).
- Reygadas, L. y Filgueira, F. 2010 “Inequality and the Incorporation Crisis: The Left’s Social Policy Toolkit” en Cameron, M. y Hershberg, E. (edits.) *Latin America’s Left Turns* (Boulder, Colorado: Lynne Reinner).
- Sáenz de Tejada, R. 2010 “La política de la desigualdad en Centroamérica: el sistema político como campo de producción y reproducción de pobreza y desigualdades en Nicaragua, El Salvador y Guatemala (1994-2006)” (manuscrito inédito). Buenos Aires: CLACSO-CROP.
- Sandbrook, R., Edelman, M., Heller, P. y Teichman, J. 2007 *Social Democracy in the Global Periphery: Origins, Challenges, Prospects* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala 2010 *Tercer informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Guatemala: Gobierno de Guatemala).
- Segura-Ubiergo, A. 2007 *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy, and Development* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sojo, A. (marzo) 2012 “Algunas disyuntivas de la protección social en Centroamérica” en panel *El rostro fiscal de Centroamérica en el nuevo contexto mundial*. Ciudad de Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).
- UNRISD 2010 *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (Génova: United Nations Research Institute on Social Development).
- Vargas, J. 2012 “El bloqueo político a la reducción de la exclusión social en Centroamérica” en Pérez, J. (editor) *Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica* (San José, Costa Rica: FLACSO).
- Vos, R., Sánchez, M. y Ganuza, E. 2008 “Introducción” en Vos, R., Ganuza, E., Sánchez, M. y Díaz, C. (edits.) *Políticas públicas para el desarrollo humano: ¿cómo lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe?* (Santiago de Chile: PNED/DAES/Banco Mundial/CEPAL).
- Williamson, J. 1990 (edit.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington, D. C.: Institute for International Economics).

World Bank 2004 *Income Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* (Washington, D. C.: World Bank, Latin American Section).

WHO 2014 *World Health Statistics* (Génova: World Health Organization). Recuperado de http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/112738/1/9789240692671_eng.pdf?ua=1