

Capítulo IV

MUNDOS DEL BIENESTAR

No es de todos los días que haya extraños en esas lomas a donde no llegan ni los buses, ni el alcantarillado, ni el pavimento, ni siquiera las autoridades, ni siquiera los candidatos en campaña electoral [...] un peor-es-nada de ranchos de invasión que se sostienen los unos contra los otros y se prenden con las uñas del barro hasta que ya no aguantan.

Historia de un entusiasmo

Laura Restrepo

Estaba a punto de anoecer cuando el Toyota desembocó por fin [...] Patricia llegó a su casa, blanca, con helechos, de arquitectura indefinida, dos pisos, pesadas puertas de madera labrada y rejas por todas partes, donde no había nadie sino un guarda.

Los molinos de Dios

Alberto Cañas

SI EN TODOS LOS PAÍSES latinoamericanos coexisten realidades contrastantes, en los que tienen régimen de bienestar informal-familiarista estos contrastes no pueden ser menores. Hasta ahora, los estudios sobre regímenes de bienestar se han basado en promedios nacionales. Cuanto mayor la desigualdad detrás de los promedios, más relevante es trascenderlos. Así como compras privadas, servicios públicos y trabajo no remunerado se combinan de manera distinta *entre* regímenes, también lo hacen *dentro* de cada régimen, según la ubicación de las personas

en la estructura social. Hay quienes tienen múltiples opciones para el manejo de riesgos y quienes tienen muy pocas. Hay quienes casi todo lo resuelven a través de las compras privadas, es decir, mercantilmente, y quienes principalmente dependen de recursos no mercantiles, como el trabajo familiar y comunitario.

¿Cómo tiene lugar el manejo de riesgos de distintos tipos de hogares en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua? La pregunta busca abordar dos asuntos: primero, ¿qué proporción de la población refleja, a nivel de los hogares, el rasgo principal del régimen en tanto informal-familiarista? Segundo, ¿qué diferencias relevantes existen, si es que existen, entre países?

Dadas las características del régimen de bienestar informal-familiarista, era de esperar encontrar, primero, una amplísima mayoría de la población altamente dependiente de estrategias familiares informales para compensar la debilidad de mercados laborales formales y de presencia de política pública. Segundo, una pequeñísima proporción de la población cuyo bienestar descansara en altos grados de mercantilización del bienestar. Tercero, una pequeña proporción de la población “en el medio”, que apelara a una combinación de compras privadas con trabajo no remunerado, y con un tímido acceso a la asignación colectiva de recursos públicos.

El análisis de conglomerados, en este caso de hogares, confirmó las expectativas, y a la vez permitió identificar importantes variaciones entre países. Concretamente, y como mostraré a continuación, la distribución de los hogares según *mundos* del bienestar es marcadamente distinta en El Salvador, por un lado, y en Guatemala, Honduras y Nicaragua, por otro. Vale decir que, aunque estos hogares tienen rasgos muy similares entre países, existen diferencias sustanciales en la proporción de la población que no tiene más opción que apelar a estrategias familiares que compensen las “fallas” de los mercados laborales y la política pública.

Presentaré aquí la evidencia empírica recogida en función de tres preguntas. Primero, ¿qué mundos del bienestar coexisten en cada país? Segundo, ¿de qué tamaño son? Y tercero, ¿cómo son? Explorar respuestas exige mirar dentro de los hogares a partir de dos principales criterios: la ocupación, que permite conocer en qué lugar de la pirámide socioeconómica se encuentra cada hogar; y la división sexual del trabajo, que posibilita conocer la organización del ámbito doméstico según haya hombre proveedor y mujer cuidadora o variaciones de esta manera tradicional de distribuir el trabajo remunerado y no remunerado. Con el fin de conocer la ocupación de los hogares, identificamos grandes propietarios y trabajadores profesionalizados, trabajadores no precarizados, pequeños propie-

tarios y trabajadores vulnerables. Para conocer la división sexual del trabajo, distinguimos hogares tradicionales que cuentan con un hombre proveedor de ingresos y una mujer cuidadora, de hogares no tradicionales⁶¹.

Para reconstruir estos mundos del bienestar, y dado que realizar una encuesta propia no constituía una opción, recurrimos a las encuestas de hogares. En Guatemala fue la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) del año 2000; en El Salvador fue la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de 2003; en Honduras, la EHPM de 2003; y en Nicaragua, la EHPM de 2001. Dado que necesariamente debíamos recurrir a encuestas de hogares, una vez identificadas las fuentes determinamos los indicadores disponibles para cada una de las tres dimensiones de análisis empleadas a lo largo del trabajo: mercantilización, desmercantilización y familiarización del bienestar. El detalle de la metodología se presenta en el Anexo metodológico.

¿QUÉ MUNDOS DEL BIENESTAR COEXISTEN EN CADA PAÍS?

De acuerdo al análisis estadístico de conglomerados, en los cuatro países coexisten tres grandes agrupamientos de hogares, cada uno con posibilidades y limitaciones particulares en el manejo de riesgos. Primero, hay un *mundo privatizado*, muy pequeño, con gran acceso privado a bienes y servicios. En su mayoría lo integran hogares con jefatura profesional y organización familiar no tradicional.

Segundo, hay un mundo enorme, cuyas prácticas de asignación de recursos giran, todas ellas, en torno a un papel ampliado de las relaciones primarias, tanto en materia laboral como de redes que hagan frente al manejo de riesgos. Se trata de un *mundo familiarizado*, con ingresos insuficientes y frecuentemente inestables, pero en cambio un grado de familiarización con la que puede contar de manera permanente. Se refleja, por ejemplo, en una mayor disponibilidad de mujeres dedicadas al trabajo no remunerado, en hogares más grandes y una mayor producción para el autoconsumo. Forman parte de este mundo todos los hogares cuya jefatura tiene trabajo vulnerable: ni siquiera el contar con doble proveedor logra compensar los bajos ingresos que reciben. También lo conforman la mayoría de los hogares con jefatura pequeño-proprietaria y organización familiar tradicional. Además, dada la segregación social y económica que existe en los cuatro países, la mayor parte de su intercambio

61 Incluye hogares “modificados” (total o parcialmente a partir del trabajo femenino a tiempo parcial o completo) y “unificados” (con una persona adulta simultáneamente proveedora de ingresos y de cuidados).

mercantil, comunitario y familiar tiene lugar entre personas igualmente desprotegidas.

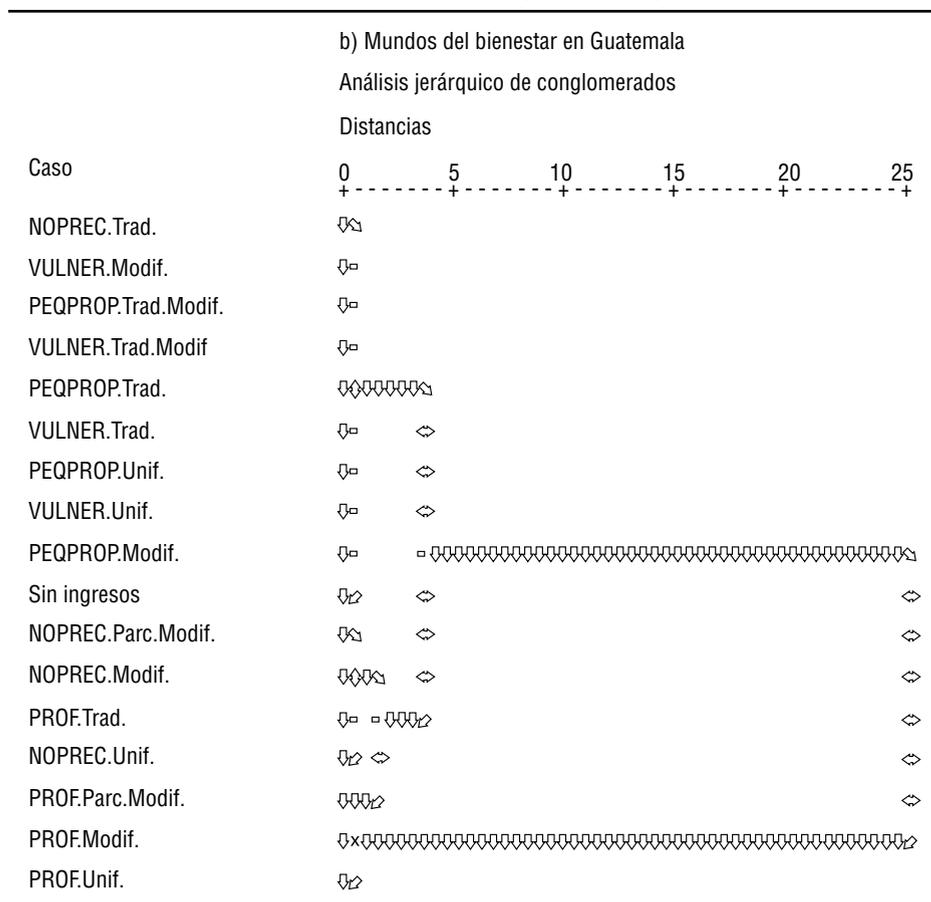
Tercero y en el medio, existe un mundo pequeño cuya particularidad es un manejo de riesgos que combina mercados y familia, aunque debido a limitaciones en ingresos monetarios carece de las posibilidades mercantiles del primero, y debido a tamaño y organización de las familias carece de las posibilidades familiares del segundo. Se trata de un *mundo mixto*, caracterizado por un manejo de riesgos basado en una combinación de recursos monetarios y trabajo no remunerado. Conforman este mundo hogares con jefatura profesional y organización familiar tradicional, y hogares con jefatura no precarizada y pequeño-propietaria, con organización familiar no tradicional. Estos hogares no tienen poder adquisitivo suficiente para resolver mercantilmente muchas de sus necesidades, pero tampoco cuentan con alta disponibilidad de trabajo no remunerado, por ejemplo, mediante familias extensas que compensen el escaso poder adquisitivo. Es un mundo “a caballo” de ambas prácticas, mercantil y familiar, en un momento en que la escasísima presencia de servicios públicos que existía con anterioridad a las reformas de los noventa para estos hogares disminuye aún más, dado que se transforma en intervención focalizada.

Cada mundo está conformado por tipos sociofamiliares. Un tipo sociofamiliar es, por ejemplo, un hogar con jefatura profesional y un único proveedor de ingresos. Otro tipo sociofamiliar es un hogar con jefatura profesional pero con dos personas proveedoras de ingresos. A partir de la combinación de ocupaciones y organización familiar, los tipos sociofamiliares fueron dieciséis. Cuanto más corta es la línea horizontal antes del punto en que distintos tipos sociofamiliares se juntan, más homogéneo es el conglomerado. Cuanto más larga es esa línea, mayor su heterogeneidad. Los tres conglomerados se distinguen por el número de tipos sociofamiliares que agrupan. Como buena radiografía de la pirámide social, en el piso superior existe mayor homogeneidad que en el piso inferior. Además se producen variaciones entre países: los conglomerados son más heterogéneos en El Salvador y en Guatemala que en Honduras y Nicaragua⁶².

En Guatemala, he considerado la presencia de población indígena, que representa 12 de cada 100 hogares del conglomerado 1, 22 de cada 100 del conglomerado 2, y 40 de cada 100 del conglomerado 3. Este elemento resulta de mucha importancia para dar cuenta de las prácticas de asignación de recursos en cada país, dada la particularidad que,

62 Los gráficos se presentan como fueron producidos por el Statistical Package for the Social Sciences (SPSS).

Gráfico 4 [continuación]



¿DE QUÉ TAMAÑO SON LOS MUNDOS IDENTIFICADOS?

¿Qué tan importantes son los mundos identificados en términos cuantitativos con respecto al total de la población? Y comparando países, ¿existen diferencias significativas en el peso relativo de cada mundo? Como veremos, la probabilidad de pertenecer a uno u otro mundo varía de manera considerable para un hogar salvadoreño, por un lado, y uno guatemalteco, hondureño o nicaragüense, por otro.

Tal como lo muestra el Cuadro 3, en Guatemala, Honduras y Nicaragua la presencia del mundo familiarizado es muy alta: más del 80% de los hogares pertenecen a este mundo, en comparación con El Salvador, donde la proporción alcanza a poco más de la mitad del total de hogares. Mientras el mundo privatizado en los tres primeros países oscila entre el 2,5% en Nicaragua y el 5% en Honduras, en El Salvador es de casi el 14%. Finalmente, el mundo mixto es pequeño en los tres primeros países, y abarca más de la tercera parte en El Salvador. Ello se explica por una mayor incidencia de trabajadores profesionalizados, principalmente en el sector privado, aunque también en cierta parte del sector público (como el sistema judicial) y porque, si bien los pequeños empresarios son menos hoy que antes de la coyuntura crítica, los que sobrevivieron alcanzaron mejores condiciones de vida que antes (Pérez Sáinz, 2002).

Cuadro 3

Importancia relativa de mundos del bienestar según porcentaje de personas y países (en %)

Mundo relativamente	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Mercantilizado	13,8	2,8	5,2	2,5
Mercantilizado-familiarizado	32,5	11,2	9,3	16,9
Familiarizado	53,7	86,1	85,5	80,6
Total de las personas	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a respectivas encuestas de hogares, con el apoyo de Juan Diego Trejos, Luis Ángel Oviedo y María Inés Sáenz.

Al comparar los cuatro países, el tamaño relativo de los mundos fundamenta que, si bien la familiarización del bienestar es central en los cuatro, el rendimiento mercantilizador de las estrategias familiares es mayor en El Salvador y menor en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Vale decir que, aunque los cuatro países comparten un mismo régimen de bienestar, sus prácticas de asignación de recursos presentan distintos grados de efectividad. Lejos de ser trivial, esta constatación resultará relevante para determinar posibilidades y condiciones para transformar dichas prácticas.

¿CÓMO ES EL BIENESTAR EN CADA MUNDO?

Caracterizaré a continuación los mundos del bienestar que he identificado en cada país. Lo haré a partir de las tres dimensiones desarrolladas en el capítulo previo: mercantilización, desmercantilización y desfamiliarización en el manejo de riesgos. En cada caso, a la vez que caracterizo los mundos exploro similitudes y diferencias entre países. Resulta evidente que, a los efectos de reconstruir el régimen de bienestar en operación, las encuestas de hogares presentan limitaciones, tanto por los indicadores disponibles como por los sesgos que las mediciones tienen en algunos casos más que en otros. Dicho esto, el ejercicio que presento a continuación refleja un máximo esfuerzo por sacar todo el provecho posible a una reinterpretación de los datos disponibles, desde el punto de vista de la intersección de prácticas de asignación de recursos en la que se encuentran los hogares.

MERCANTILIZACIÓN DEL BIENESTAR

Valoro la mercantilización del bienestar a través de dos criterios: ¿a qué nivel de ingresos acceden los hogares? y ¿proviene estos ingresos principalmente del mercado laboral nacional o transnacional? Los indicadores considerados reflejan acceso a ingresos a través del mercado laboral nacional (ingresos y pobreza extrema en función de los ingresos) y transnacional (ingresos y remesas así como peso relativo de las remesas en el total de los ingresos del hogar). La relación entre ingresos y gastos explora cuán “al día” viven los hogares en términos de la relación entre ingresos y consumo, independientemente de la procedencia de los ingresos. Como es de esperar, la relación entre ingresos y gastos tiende a ser más ajustada a medida que pasamos del conglomerado 1 al 3. Vale decir que los gastos tienden a corresponder a los ingresos sin dejar márgenes de ahorro. En el conglomerado 3, esta relación es más ajustada en Guatemala que en los otros países: los ingresos son menos que los gastos (0,9%). El Cuadro 4 presenta los resultados del análisis estadístico.

LOS INGRESOS

Sabemos que las encuestas de hogares subestiman los ingresos de los sectores más altos. El subregistro se acentúa en países como Guatemala, donde un ingreso no estimado proviene de actividades ubicadas en la frontera de la legalidad –como el narcotráfico y la corrupción– o el acceso al aparato estatal a través de relaciones políticas, y donde el capital humano tiene menor influencia relativa en las condiciones de vida y la movilidad social (Pérez Sáinz et al., 2004). Allí, “la imposibilidad de ascenso por las vías establecidas hace que se busquen otras que permitan la promoción social sin necesidad de propiedad ni instrucción” (Pérez Sáinz, 2002: 109).

Al comparar ingresos entre países según mundos del bienestar, observamos dos rasgos que llaman la atención.

Primero, los ingresos del mundo familiarizado son mucho más altos en El Salvador que en los restantes tres países. Ello sugiere el mayor rendimiento de los ingresos obtenidos en el mercado laboral doméstico y la mayor importancia relativa de las remesas en este conglomerado que en los restantes. Refleja, como lo he mostrado en el capítulo previo, la mayor capacidad relativa para mercantilizarse que tiene la población salvadoreña con respecto a la guatemalteca, hondureña o nicaragüense.

Segundo, la polarización de los ingresos es máxima en Nicaragua. Los hogares pertenecientes al mundo privatizado tienen ingresos más altos que los pertenecientes al mismo mundo en los otros tres países. Sin embargo, en los otros dos mundos, los hogares nicaragüenses tienen ingresos menores que los de los restantes tres países. A esto contribuyó la reducción del empleo público. A partir de 1993, el gobierno puso en marcha una política de conversión ocupacional que promovió el autoempleo. Pero en el marco de la crisis económica y la falta de experiencia, apoyo técnico y crédito, miles de trabajadores no lograron mantenerse como cuentapropistas (Tinoco y Agurto, 2003). Inevitablemente, estas personas tuvieron que volver a insertarse en el mercado laboral en calidad de asalariadas, mayoritariamente subempleadas y en condiciones de extrema precariedad. Dos de cada cuatro personas de entre 14 y 23 años están desempleadas, y entre quienes tienen empleo, independientemente de su edad, la mitad está subempleada y el 43% desempeña trabajos no calificados. El sector informal además, genera más del 60% de todos los empleos. Combinando los distintos problemas, en 2001, el 34% de la población económicamente activa nicaragüense tenía problemas de empleo, fueran de desempleo o subempleo visible e invisible (Trejos Solórzano, 2004).

LA MERCANTILIZACIÓN TRANSNACIONAL

Las remesas no diferencian de manera estadísticamente significativa entre conglomerados de hogares pero sí entre países. En Guatemala los hogares que reportan remesas son más que en El Salvador y Honduras. En los tres conglomerados, entre 18 y 20 de cada 100 hogares salvadoreños reciben remesas; en Honduras lo hacen entre 11 y 15 hogares de cada 100; mientras que en Guatemala, independientemente del conglomerado, al menos 20 de cada 100 hogares reportan remesas. La importancia de la mercantilización transnacional tiene máximo alcance en El Salvador, seguido por Honduras, y mínimo en Guatemala. Lamentablemente, carecemos de datos para Nicaragua.

Dicho esto, ¿qué tan importante es la magnitud de los recursos que los hogares reciben a través de las remesas? Tanto en El Salvador como en Honduras, la importancia relativa de las remesas aumenta del conglomerado 1 al 2 y del 2 al 3, de alrededor de 20 dólares por cada 100

que reciben los hogares, a alrededor de 40 por cada 100. En Guatemala, en cambio, en ningún conglomerado supera los 16 dólares. Estos datos resultan consistentes con la importancia relativa de las remesas en el PIB, que alcanzan el 14 y 12% en El Salvador y Honduras, y el 8,5% en Guatemala⁶³. En Nicaragua las remesas representan el 11% del PIB, por lo que sería de esperar que los conglomerados nicaragüenses se parecieran a los hondureños⁶⁴. La capacidad relativa de mercantilización mediante el mercado nacional es considerablemente mayor en El Salvador, seguido de Honduras, y menor en Guatemala. Lo contrario puede decirse de las remesas que aumentan el ingreso nacional disponible y, por lo tanto, el consumo.

Cuadro 4

Mercantilización del manejo de riesgos según países y conglomerados (en %)

Indicador	País	Conglomerado		
		1	2	3
Ingreso per cápita (en US\$)	El Salvador*	202	145	95
	Guatemala*	306	142	62
	Honduras*	237	130	63
	Nicaragua*	334	108	51
Recibe remesas	El Salvador	19	18	20
	Guatemala	25	20	23
	Honduras	15	13	11
	Nicaragua	SD	SD	SD
Importancia de remesas en el ingreso familiar (en %)	El Salvador**	21	32	43
	Guatemala	10	10	16
	Honduras	24	28	38
	Nicaragua	SD	SD	SD
Relación entre ingresos y gastos (razón)	El Salvador*	1,6	1,4	1,4
	Guatemala*	1,2	1,0	0,9
	Honduras*	1,5	1,2	1,1
	Nicaragua	SD	SD	SD
Pobreza extrema (en %)	El Salvador*	4	11	23
	Guatemala*	1	1	11
	Honduras*	13	23	21
	Nicaragua*	1	3	11

Fuente: Elaboración propia en base a respectivas encuestas de hogares, con el apoyo de Juan Diego Trejos, Luis Ángel Oviedo y María Inés Sáenz.

* Estadísticamente significativo al 5%.

** Estadísticamente significativo al 10%.

63 En Guatemala podría, sin embargo, existir subregistro.

64 Datos del Banco Mundial correspondientes a 2003.

A partir de estudios cualitativos sabemos, además, que en El Salvador las remesas no permiten que las familias salgan de la pobreza, aunque sí de la pobreza extrema. En esa medida, mejoran la calidad de vida y modifican patrones de consumo porque hacen posible una mayor diversificación de la canasta básica alimentaria y una dieta más equilibrada. Cuando logran trascender este uso, permiten a las familias invertir en capital físico y humano. Por ejemplo, les posibilitan la atención de emergencias de salud y el financiamiento de mejoras en la vivienda. Dada la escasa inversión pública, el manejo de estos riesgos está altamente mercantilizado. Sin embargo, considerando las condiciones de subsistencia en que se encuentra la gran mayoría de la población salvadoreña, no hay prácticas generalizadas de ahorro, crédito e inversión para consumo futuro (Benavides et al., 2004).

LA MERCANTILIZACIÓN A SECAS

Dicho esto, si observamos la proporción de hogares en condiciones de pobreza extrema, parecería que en Honduras la combinación de mercados laborales nacionales y remesas internacionales tiene en general un rendimiento mercantilizador menor que el que tiene en El Salvador y Nicaragua, y también en Guatemala⁶⁵. Es especialmente el caso en el conglomerado 1, en el cual 13 de cada 100 hogares hondureños está en condiciones de pobreza extrema. Con este dato presente, ¿podemos hablar de un conglomerado mercantilizado? De igual manera, en el conglomerado 2, 23 de cada 100 hogares hondureños viven en condiciones de pobreza crítica, similar e incluso levemente mayor que en el conglomerado 3. Recordemos que la pobreza extrema se mide en base a ingresos, por lo que la cifra sugiere que, además de contar con una mejor estructura ocupacional, el rendimiento mercantilizador del mercado transnacional salvadoreño es mucho mayor que el del hondureño. Si comparamos Honduras con Nicaragua, y dado que las respectivas estructuras ocupacionales son muy similares, el efecto mercantilizador del manejo de riesgos que permiten las remesas sería mayor en Nicaragua que en Honduras.

DESMERCANTILIZACIÓN DEL BIENESTAR

¿Qué ocurre con el consumo privado de los hogares? ¿Y con la inversión pública? ¿Puede afirmarse que la escasez de la segunda se ve adecuadamente compensada por el acceso privado a bienes y sobre todo a servicios? En teoría, a mayor acceso privado al manejo de riesgos, menor desmercantilización; y por el contrario, a mayor acceso a la inversión

⁶⁵ Aunque en el caso de Guatemala, nuevamente, cuesta creer que estos datos de pobreza extrema sean correctos.

pública, mayor desmercantilización. ¿Es esto así en países con régimen informal-familiarista? Y si lo es, ¿para qué mundos?

EL CONSUMO PRIVADO

En materia de consumo privado, las encuestas nos facilitan información relativa a la educación primaria y secundaria. Son sólo dos indicadores, pero muy reveladores. En hogares con muy escasos ingresos, el pago de educación privada evidencia un altísimo esfuerzo por mercantilizar el bienestar (ver Cuadro 5). Resulta incluso un mejor indicador que el “gasto de bolsillo” en salud: como dice el dicho popular, “con la salud no se juega”; de manera que, si no cuentan con servicios públicos adecuados, las personas están dispuestas a hacer lo que sea con tal de financiar servicios privados. No es este necesariamente el caso de la educación. Por eso se trata de un indicador de mercantilización más conservador y los resultados que arroja son tan crudos. A modo de ejemplo, en El Salvador, el gasto privado en educación es de casi un 197% más que el gasto público en salud y equivale al 70% del gasto público social total.

Tanto la mercantilización del acceso a la educación primaria como a la secundaria son claramente diferentes según conglomerados. En ambos casos, la mercantilización de la educación es mayor en el conglomerado 1 y menor en el 3. Los hallazgos ilustran la capacidad de pago de los hogares, pero también la escasa presencia del Estado en la prestación de servicios. Los cuatro países poseen una escasísima inversión pública en este rubro, menos de una cuarta parte de lo que invierte Chile por persona (231 dólares): es similar en Guatemala y Honduras (46 y 45 dólares respectivamente), muy parecida en El Salvador (51 dólares), y mucho menor en Nicaragua (28 dólares). Ello refleja la prioridad fiscal pero, sobre todo, el menor tamaño del PIB nicaragüense.

Los hogares del conglomerado 3 que teniendo ingresos tan escasos a la vez acceden a la educación privada constituyen un indicio de la escasa efectividad del Estado en prestar servicios educativos. En hogares que poseen ingresos por persona de 51 dólares –como en Nicaragua– o incluso de 95 dólares –como en El Salvador–, el hecho de que un 9 y un 8% de los hogares, respectivamente, envíen a sus hijos/as a educación privada, ¿qué puede indicar si no es mala calidad, debilidad o ausencia del Estado? Ahora bien, el menor acceso a educación privada en Honduras, ¿refleja mejor acceso a la educación pública? Aunque el dinero que destinan las familias a la educación privada (el equivalente al 2% del PIB) junto con la inversión pública alcanza al 6% del PIB, como lo mostraré más adelante, lamentablemente no.

Cuadro 5

Desmercantilización del manejo de riesgos a partir de indicadores de consumo privado, según países y conglomerados (en % de hogares)

Indicador	País	Conglomerado		
		1	2	3
Asistencia a educación primaria privada	El Salvador*	46	20	8
	Guatemala*	55	29	9
	Honduras*	32	17	4
	Nicaragua*	40	19	9
Asistencia a educación secundaria privada	El Salvador*	45	21	12
	Guatemala*	70	46	26
	Honduras*	43	24	12
	Nicaragua*	38	37	20

Fuente: Elaboración propia en base a respectivas encuestas de hogares, con el apoyo de Juan Diego Trejos, Luis Ángel Oviedo y María Inés Sáenz.

* Estadísticamente significativo al 5%.

En la educación secundaria, Guatemala mantiene una máxima mercantilización en los 3 conglomerados. Aun en el primer conglomerado, las variaciones entre países son notorias, reportando Nicaragua la mínima mercantilización. En el segundo conglomerado, las variaciones no son tan notorias, aunque sobresale la mercantilización de los hogares nicaragüenses. En el tercero, las diferencias son importantes: los hogares guatemaltecos que recurren al mercado son el doble que los salvadoreños y que los hondureños, y los nicaragüenses son sólo levemente menos que los guatemaltecos.

LA INVERSIÓN PÚBLICA

¿Cómo se relacionan estos resultados con los indicadores que valoran el grado de desmercantilización de acuerdo a la inversión pública? Los indicadores disponibles para valorar el acceso privado a bienes y servicios son los relativos a educación pública, subsidios o transferencias en el marco de programas de combate a la pobreza y pensiones. Además consideramos el peso relativo de subsidios y pensiones en el ingreso total de los hogares (ver Cuadro 6).

El acceso a subsidios es importante en tanto debería registrar transferencias en dinero que se realizan a personas en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Como he señalado antes, tanto Honduras como El Salvador reportan una quinta parte de los hogares del conglomerado 3 en condiciones de pobreza extrema, mientras Guatemala extrañamente registra sólo la mitad. A la vez, tanto Honduras como, en menor medida, El Salvador, tienen una alta proporción de hogares

en condición de pobreza extrema en los conglomerados 2 y 3. ¿Qué esfuerzos de desmercantilización podemos identificar a partir de las encuestas de hogares?

En materia de acceso a subsidios, la situación es realmente desoladora. En El Salvador, se reportan 0 casos (sólo un lugar reportó haberlos recibido). En Honduras, entre 1 y el 3% de los hogares, dependiendo del conglomerado, accede a transferencias condicionadas. En Guatemala se reporta un porcentaje de hogares exageradamente alto: entre el 26% en el conglomerado 1 y el 49% en el 3, pasando por el 40% en el 2. Supuestamente, se estaría registrando inversión en educación que, sin embargo, no conlleva transferencias en dinero, con lo cual el dato carece de toda confiabilidad. Tanto en Honduras como en Guatemala, el acceso a subsidios es estadísticamente significativo para diferenciar conglomerados de hogares. Volvemos a carecer de datos para Nicaragua.

Cuadro 6

Desmercantilización del manejo de riesgos a partir de inversión pública, según países y conglomerados (en %)

Indicador	País	Conglomerado		
		1	2	3
Acceso a subsidios (en % de hogares)	El Salvador	0	0	0
	Guatemala*	26	40	49
	Honduras*	2	3	1
	Nicaragua	SD	SD	SD
Peso relativo de subsidios en ingreso total del hogar	El Salvador	0	4	0
	Guatemala	8	7	9
	Honduras	0	1	4
	Nicaragua	SD	SD	SD

Fuente: Elaboración propia en base a respectivas encuestas de hogares, con el apoyo de Juan Diego Trejos, Luis Ángel Oviedo y María Inés Sáenz.

* Estadísticamente significativo al 5%.

En los cuatro países, y en el marco de los procesos de democratización política, los fondos de inversión social destinados a financiar programas de combate a la pobreza⁶⁶ han tenido protagonismo, al menos retórico. Sin embargo, la ausencia de información estadística estratégica es también reflejo de la debilidad de los programas. Dada la alta proporción de

⁶⁶ Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) en El Salvador; Fondo de Inversión Social (FIS) en Guatemala; Fondo Hondureño de Intervención Social (FHIS) en Honduras; y Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) en Nicaragua.

la población con necesidades básicas insatisfechas, se trata de un vacío de información importante para conocer el papel efectivamente alcanzado por el Estado en la desmercantilización de, al menos, necesidades básicas de la población.

En Honduras y Nicaragua existen *transferencias en dinero condicionadas* al trabajo no remunerado de las mujeres, a cambio del acceso a servicios de salud y educación, mientras que en El Salvador y Guatemala lo que está condicionado es el propio financiamiento de servicios. En esos dos países no hay transferencias condicionadas, y la demanda de trabajo familiar y comunitario parece ser mayor.

El Salvador cuenta con un programa de transferencias condicionadas que entrega 20 dólares a cambio de la permanencia en la escuela de niños y niñas (PNUD, 2001a). Por toda la centralidad retórica de los programas ejecutados por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), llama la atención que entre estos hogares no se reporte acceso a transferencias en dinero, o en todo caso a servicios en el marco de los programas de combate a la pobreza. Actualmente, el Estado promueve un polémico cambio en el uso de las remesas, que implicaría que dejaran de ser sólo parte de intercambios privados, entre personas de una misma familia, para formar parte de una asignación colectiva de recursos destinados a ser contraparte estatal. Concretamente, el FISDL ha buscado utilizar las remesas colectivas como parte de la inversión social de los gobiernos municipales (PNUD, 2001a).

En Guatemala, durante la década del noventa se crearon varios fondos de inversión social, tales como el Fondo de Inversión Social (FIS), el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), el Fondo de Desarrollo Comunitario (FSDC), el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA) y el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI), financiados con préstamos externos o de los recursos de la cooperación internacional. Estos nunca se orientaron a la transferencia de subsidios en dinero sino al financiamiento de servicios. Adicionalmente, operaron contra demanda, sin planificación según necesidades, y descoordinados entre sí y con los gobiernos locales. Ello condujo a duplicar acciones y también debilitó la institucionalidad sectorial existente, en particular en materia de salud y educación (Entrevista con María Concepción Castro, subsecretaria de Políticas Globales y Sectoriales, Ciudad de Guatemala, 19 de julio de 2006). Por ese motivo, llama la atención la alta proporción de hogares que, según la encuesta de hogares, reporta recibir transferencias en dinero.

En la actualidad, el fondo más importante, el FIS, está en proceso de liquidación, y en las últimas dos administraciones los programas fueron formalmente incorporados en el marco de Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP). Independientemente de sus alcances efectivos,

estas estrategias retomaron la coordinación entre sectores de política y definieron comunidades prioritarias y un paquete básico de servicios de alimentación, nutrición, salud y educación. Todas las acciones se basan en la movilización de capital social, concretamente, en trabajo y recursos de las propias comunidades como contraparte de la inversión pública. La ERP se basa en una doble focalización, por un lado geográfica y por otro lado de paquete de servicios (nutrición, atención primaria de la salud, educación primaria y alfabetización de adultos). El programa en el que se empaquetan las acciones es “Guate Solidaria” (SEGEPLAN, 2006). Cuenta con financiamiento del BID y su diseño se basó en el programa chileno del cual incluso tomó el nombre, “Chile Solidario”⁶⁷ (Entrevista con María Concepción Castro, subsecretaria de Políticas Globales y Sectoriales, Ciudad de Guatemala, 19 de julio de 2006).

En Honduras existe el Programa de Asignación Familiar (PRAF), que brinda distintos tipos de bonos. El bono escolar cubre los costos directos de asistir a la escuela (matrícula, materiales, transporte) y aquellos relacionados con la pérdida de ingresos que implica ir a la escuela en lugar de trabajar. El bono materno infantil conlleva transferencias para la compra de alimentos y educación en salud. Hay también un bono destinado a la tercera edad. El bono de salud dirigido a niños/as cubre de 0 a 2 ó 3 años y conlleva un número predefinido de visitas a los centros de salud y de asistencia a talleres sobre salud y nutrición por parte de las madres (Rosales y López de Mazier, 2004; Rawling y Rubio, 2003)⁶⁸.

En Nicaragua, durante la primera mitad de los noventa, muchos de los recursos se destinaron a programas de población desmovilizada, repatriada y refugiada. Los fondos de la cooperación internacional se asignaron principalmente a educación, salud y agua potable⁶⁹. Uno de los principales objetivos fue la generación directa de empleos. Primero, se crearon plazas de trabajo temporal para la construcción de obras

67 Profesionales guatemaltecos de SEGEPLAN visitaron distintas experiencias latinoamericanas, entre ellas “Hambre Cero” en Brasil, “Oportunidades” en México, y “Chile Solidario”. Se basan fuertemente en la experiencia de Chile, debido a que el Banco Mundial y el BID recomendaban el programa y a que recibieron importante ayuda técnica de profesionales chilenos. También tomaron algunas ideas de “Oportunidades”, debido a la cercanía geográfica de México y a que dicho plan logró sobrevivir a dos administraciones de gobierno muy distintas, del PRI y del PAN, respectivamente. Este dato resulta muy importante para Guatemala, país en el que los programas se ven muy amenazados por los cambios en la conducción política (Entrevista con María Concepción Castro, subsecretaria de Políticas Globales y Sectoriales, Ciudad de Guatemala, 19 de julio de 2006).

68 Para un análisis comparado del programa de transferencias hondureño con el nicaragüense, mexicano y otros, ver Rawling y Rubio (2003).

69 Concretamente se financió la creación o rehabilitación de letrinas, escuelas, centros de salud y saneamiento. Además, se lanzó un programa de transferencias económicas condicionadas denominado RPS.

públicas, especialmente de infraestructura social financiadas por el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE). Segundo, se crearon programas de empleo temporal que intercambiaron trabajo por alimentos para que poblaciones en condiciones de pobreza pudieran enfrentar situaciones de emergencia. En esos casos, no hubo salario sino pago en especies como comida, ropa, atención médica y materiales para la vivienda (Tinoco y Agurto, 2003). Al igual que en otros países de la región, las estrategias para ejecutar los recursos fueron: la descentralización, por ejemplo de la educación primaria y secundaria; la participación comunitaria; la coordinación entre instituciones del gobierno; y la focalización de los recursos en población en condiciones de pobreza (Renzi y Kruijt, 1997)⁷⁰.

Una tercera línea de trabajo sí implicó transferencias en dinero, que a partir de 2000 se organizaron en la Red de Protección Social (RPS), un programa de transferencias a las familias condicionadas a medidas vinculadas al ingreso y permanencia de niños y niñas en el sistema educativo, así como al acceso a servicios de salud. En ambos casos, la definición de servicios fue muy básica: en materia de salud, se dirige a mujeres embarazadas y niños/as de menos de 3 años, y en cuanto a educación, prioriza niños/as pobres de entre 6 y 13 años, matriculados en 1º a 4º grado de la escuela primaria.

El componente de educación incluye transferencias en dinero y material escolar a los hogares y las escuelas⁷¹. El componente de salud consiste en transferencias, educación nutricional y paquete básico de salud para menores de 5 años, así como apoyo a los centros⁷². El programa identifica beneficiarios/as a partir de departamentos y municipalidades con mayor incidencia de la pobreza extrema, pero con buen acceso a escuelas y centros de salud. Se escogieron municipalidades según el índice de marginalidad basado en información relativa al tamaño de la familia, acceso a saneamiento básico y agua, y tasas de alfabetización.

La evaluación de este programa muestra resultados positivos en tres dimensiones: matrícula y asistencia educativa; controles de

70 Desde el año 2000, el principal instrumento diseñado para transformar la asignación autorizada de recursos es la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP). Esta constituye un instrumento de planificación económica y social llevado a cabo desde del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES), y se basa en tres pilares: crecimiento económico, mejoramiento del capital humano y red de protección social.

71 La transferencia educativa era de 17 dólares cada 2 meses por familia y 20 dólares en materiales por niño o niña cada año. El centro educativo recibe 0,7 dólares por estudiante cada 2 meses.

72 En salud, la transferencia es de 34 dólares por familia cada 2 meses.

salud; y consumo privado de los hogares. Por ejemplo: el porcentaje de niños/as de 7 a 13 años con matrícula en la escuela primaria entre 1º y 4º año aumentó del 68,5 al 93%; los menores de 3 años que participan en controles de crecimiento aumentaron del 56 al 92%; y con vacunas al día, del 35 al 82%. Además, el gasto total por persona por año pasó de 4.310 a 4.498 córdobas, y el gasto alimentario, de 2.922 a 3.165 córdobas. Las evaluaciones muestran que, si bien las áreas no expuestas al programa también experimentaron cambios positivos, la RPS tuvo un efecto neto favorable.

El acceso a la educación primaria y secundaria se presenta en el Cuadro 7. En Guatemala, en la última década la reforma educativa ha promovido una mayor cobertura y una menor deserción en la educación primaria. El Programa Nacional de Autogestión Educativa (PRONADE) es el principal instrumento de política pública dirigido a esta población en materia educativa. Como buen miembro de la familia de reformas del Estado implementadas en la región en la última década, el PRONADE promueve la desconcentración educativa mediante la creación de escuelas rurales autogestionadas. Cada escuela es administrada y supervisada por madres y padres (principalmente madres), agrupados en un Comité Educativo (Sánchez García, 2003), a quienes el Estado apoya con organización, formalización y capacitación de los comités⁷³.

Cuadro 7
Acceso a educación, según países y conglomerados (en % de hogares)

Indicador	País	Conglomerado		
		1	2	3
No asisten a educación primaria (niños/as de 7 a 12 años)	El Salvador*	2	6	11
	Guatemala*	4	8	18
	Honduras*	0	3	6
	Nicaragua	3	11	10
No asisten a educación secundaria (jóvenes de 13 a 18 años)	El Salvador*	11	23	36
	Guatemala*	16	36	53
	Honduras*	13	27	44
	Nicaragua	17	21	36

Fuente: Elaboración propia en base a respectivas encuestas de hogares, con el apoyo de Juan Diego Trejos, Luis Ángel Oviedo y María Inés Sáenz.

* Estadísticamente significativo al 5%.

73 El comité de padres y madres se encarga de “administrar el proceso educativo (contratar al maestro y pagar su salario, proveer la ayuda alimenticia, comprar útiles y material didáctico), y supervisar el desempeño de maestros y alumnos” (Sánchez García, 2003).

En términos de cobertura, el programa guatemalteco se considera exitoso. El analfabetismo se ha reducido y la cobertura en el nivel preprimario y primario ha tenido un aumento de 10 veces: de unos 2.700 en 1996 a más de 270 mil niños y niñas en 2002 (PNUD, 2003b). De acuerdo al Grupo de Diálogo Guatemala (2003), el aumento de la cobertura educativa primaria se debe principalmente al modelo de autogestión. Otros analistas confirman las dificultades del modelo tradicional evidenciado, por ejemplo, en el gran descontento de padres y madres de familia (FLACSO, 2003). A la vez, el éxito del PRONADE refleja el aumento de la inversión educativa que ha tenido lugar solo a través de este programa y no de las escuelas regulares. En los hechos, parece haberse convertido en el programa regular de ampliación de cobertura. Aun así, en el conglomerado 3, 18 de cada 100 hogares no envían a sus niños/as de entre 7 y 12 años a la escuela primaria, y más de la mitad (53) no envía a jóvenes de entre 13 y 18 años a la escuela secundaria. Además, en el conglomerado del medio, Guatemala persiste como el país con mayor proporción de niños/as y jóvenes que no asisten a la escuela ni al colegio.

En El Salvador, el gobierno explícitamente ha dado prioridad a la formación de capital humano y dedica la mayor proporción de la escasa inversión pública social a la educación. Ello se ejecuta a través de varios programas que promueven una descentralización de la administración educativa. De aquellos dirigidos al nivel primario, el EDUCO es el que tiene la mayor cobertura; se enfoca en zonas rurales y requiere de un alto grado de participación de padres y madres en la administración, supervisión y financiamiento de las escuelas.

El acceso a la educación primaria es alto. Se declara que los niños/as de entre 7 y 12 años no acceden a la escuela en el 2, 6 y 11% de los hogares según pertenezcan a los conglomerados 1, 2 y 3, respectivamente. En cambio, el acceso a la secundaria cae notoriamente. En el conglomerado 1, el 11% de los hogares reporta jóvenes de entre 13 y 18 años que no asisten el colegio; pero en el conglomerado 3 este porcentaje asciende al 36%, es decir, a más de la tercera parte de los hogares.

En Honduras, durante la última década el gobierno ha puesto en marcha distintos programas orientados a la reforma curricular, la descentralización, la mejora en la formación docente, la dotación de centros escolares y la atención de grupos históricamente excluidos (Arien et al. en PNUD, 2000). Ejemplos de ello son el Plan de Desarrollo Educativo y el proyecto Escuela Morazánica, a partir de 1994, y el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica (PROMEB), entre 1995 y 2000. A partir de este último año, el gobierno propuso un programa de becas para niños de escasos recursos y promovió la acción comunitaria a través del Programa de Acción Comunitaria (PROHECO). Dado

que el analfabetismo continúa siendo uno de los grandes problemas de Honduras, se han llevado a cabo programas como EDUCATODOS y el Programa de Alfabetización y Educación para Adultos (PRABELAH).

De acuerdo a nuestras estimaciones, el acceso a la escuela primaria es alto: sólo el 6% de los hogares del conglomerado 3 reportan tener niños/as de entre 7 y 12 años que no concurren a la escuela. Sin embargo, el atraso en el ingreso a la escuela hace que 35 de cada 100 niños/as de 8 años permanezcan analfabetos, aunque esta cifra se reduce a 14 de cada 100 a los 14 años. Además, en materia de educación secundaria, nuestras estimaciones reportan que 53 de cada 100 hogares guatemaltecos tienen jóvenes de entre 13 y 18 años que no concurren al colegio. Se trata de la proporción más alta de los cuatro países, seguida luego por Honduras, donde 44 de cada 100 hogares tienen jóvenes que no van al colegio, y luego por El Salvador y Nicaragua con 36. Frente a estos escasos resultados, se está debatiendo la reforma global del sistema educativo, promovida por el Foro Nacional de Convergencia (FONAC) y llevada a cabo con la participación de distintos actores y mediante consultas (PNUD, 2000).

A partir de estas encuestas de hogares, no nos resulta posible determinar el grado de desmercantilización en el *acceso a los servicios de salud*. Los cuatro países llevaron a cabo reformas durante la segunda parte de los noventa, cuyo impacto se espera sea lento. Dichas reformas procuran fortalecer el nivel de atención primaria de las poblaciones vulnerables priorizadas. No se reflejan en el acceso a la salud de los conglomerados 1 y 2, sino del 3, en el que se ubican los hogares con jefes/as cuyo trabajo remunerado es vulnerable. Las medidas promueven la descentralización y prestación de servicios a través de entidades privadas y ONG. Dada la capacidad deficiente regulatoria del Estado, resulta difícil determinar la efectividad que han alcanzado las reformas, especialmente en los mundos mixto y familiarizado (PNUD, 2003a).

Para brindar una idea de cuán limitadas son las posibilidades de desmercantilización del manejo de riesgos de salud, de acuerdo a los datos de la CEPAL (2007), en el año 2001 la inversión por habitante en salud fue: en El Salvador, de 29 dólares; en Honduras y Nicaragua, de 24 y 22 dólares, respectivamente; y en Guatemala, de 19 dólares. En marcado contrapunto, Chile, que destinó sus recursos al financiamiento de la salud de la población de escasos recursos, en ese mismo año invirtió 165 dólares por persona.

¿Cómo lidia la población con las enfermedades, especialmente si se encuentra en los conglomerados 2 o 3? En El Salvador, el Ministerio de Salud y Asistencia Social se financia a través del presupuesto nacional. Brinda atención hospitalaria, y en los últimos años creó los Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI) para atención desconcentrada de primer y segundo nivel, aunque el acceso que ofrece sigue siendo

principalmente de tercer nivel, es decir, especializado. La otra opción pública es el Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (ISSS), que provee atención de la salud a personas pensionadas y asalariadas, sus cónyuges y dependientes menores de 6 años⁷⁴. Se financia con aportes de empleadores/as y trabajadores/as. Cubre atención pero no necesariamente medicamentos⁷⁵. Además existen seguros que atienden ocupaciones específicas como el magisterio y los militares. En total, accede a la seguridad social una quinta parte de la población.

Esta escasa cobertura explica lo que encontró la encuesta de hogares de 1999: entre la población pobre, el 12% había recurrido a centros privados, dejando para ello de cubrir otras necesidades básicas. Por otra parte, cuando los hogares no recurren a centros de salud, argumentan razones económicas antes que ausencia de necesidad: aluden que ello implicaba costos de traslado y de atención, así como pérdida de horas de trabajo. Esta población cuenta además con arreglos informales que incluyen vecinos/as, profesionales farmacéuticos y automedicación. De manera que los servicios disponibles están claramente segmentados según conglomerados. Los conglomerados de mayores ingresos tienen acceso a seguridad social y servicios privados. El conglomerado de menores ingresos recurre mucho a arreglos informales que incluyen farmacias y automedicación.

En Guatemala, por ejemplo, existen prácticas tradicionales ancestrales que alcanzan alta cobertura. Las comadronas indígenas atienden más del 50% de los partos en el país y 8 de cada 10 partos en la región occidental. De hecho, uno de los acuerdos de paz se comprometió a impulsar una reforma de salud que incorporara la medicina tradicional. Sin embargo, hasta ahora sólo se han llevado a cabo experiencias piloto desde el Ministerio de Salud en conjunto con una ONG, la Asociación de Servicios Comunitarios de Salud (ACECSA), para apoyar y capacitar a las comadronas indígenas. Por otro lado, los servicios públicos de salud se brindan a través del seguro de Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA) y del Ministerio de Salud. Ambos tienen muy baja cobertura. El EMA se concentra en el área metropolitana: 80% de médicos, 50% de enfermeras y 1 cama cada mil habitantes se encuentran en Ciudad de Guatemala (Grunberg, 2002).

Como parte de la reforma de la salud se crearon, de manera similar a otros países de la región, servicios de atención primaria en

74 Recientemente, el gobierno aprobó una expansión de la cobertura de la seguridad social de hijos/as asegurados hasta los 12 años, pero no la ha implementado, argumentando limitaciones financieras.

75 Para estos se requiere un copago, en principio voluntario, pero que en los hechos es obligatorio.

el marco del Sistema Integral de Atención de la Salud (SIAS). Cada equipo de atención debe estar integrado por un médico ambulatorio y un auxiliar de enfermería, aunque en la práctica muchos trabajan con personal voluntario, con escasa calificación y/o sin los recursos tecnológicos necesarios. Se ubican en poblaciones que deberían ser de unos 10 mil habitantes, aunque las estimaciones indican que cubrirían más de 22 mil. Estos servicios de salud no incorporan el conocimiento indígena ni la diversidad de concepciones culturales sobre la salud. Al igual que en materia educativa, un comité local debe apoyar la planificación, conducción y fiscalización de las acciones. En el año 2000, estos equipos habían atendido a 2,7 millones de personas, aunque al menos un 20% de la población estaría actualmente careciendo de acceso a todo tipo de servicios (PNUD, 2001b; 2003b).

Los problemas generados por la ausencia de un adecuado manejo colectivo, público, del riesgo de enfermedad se acentúan porque medio millón de hogares guatemaltecos, en su mayoría pertenecientes a este mundo, carecen de acceso al agua potable y el saneamiento. El país enfrenta un serio problema de disponibilidad y contaminación del agua potable, que se refleja en un peor índice de acceso a instalaciones de agua y sistemas de eliminación de excretas que el que había a comienzos de los noventa. El hecho de que la población deba usar el agua directamente de las fuentes de agua crea un enorme problema de salud pública. Por ejemplo, la diarrea en niños/as menores de 5 años tiene mayor incidencia hoy que hace una década (PNUD, 2003b). Además, se produce una erosión del suelo que a su vez genera sequía y falta de agua.

Como lo muestra el Cuadro 8, el *acceso a pensiones* por parte de mayores de 65 años se reporta en Guatemala, El Salvador y Honduras. El manejo colectivo del riesgo vejez no se reporta en Nicaragua, donde la encuesta de hogares no incluye información al respecto. Es de esperar que este sea mínimo por dos razones. Primero, porque entre 1990 y 1994 dejaron de existir 58 mil puestos formales, necesariamente parte del mundo del trabajo no precarizado. Con esta desaparición de empleo formal, la cobertura del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) se redujo del 21,5 al 14%. En 1995 comenzó una incipiente creación de nuevos empleos, especialmente privados, que por lo general carecen de seguridad social y otros tipos de protección. Así, en 2001, la cobertura del seguro social era del 17% de los 316.700 trabajadores y trabajadoras del sector privado. Segundo, porque los compromisos asumidos por el país para reducir el gasto público han implicado la reducción del gasto público no vinculado a la reducción de la pobreza, en particular producto de la reforma de pensiones.

Cuadro 8
Desmercantilización del manejo de riesgos a partir de inversión pública,
según países y conglomerados (en %)

Indicador	País	Conglomerado		
		1	2	3
Acceso a pensiones de población de 65 años y más	El Salvador*	40	32	11
	Guatemala	16	24	12
	Honduras*	16	31	5
	Nicaragua	SD	SD	SD
Peso relativo de pensiones en el ingreso total del hogar	El Salvador	32	55	40
	Guatemala	17	23	25
	Honduras	34	37	34
	Nicaragua	SD	SD	SD

Fuente: Elaboración propia en base a respectivas encuestas de hogares, con el apoyo de Juan Diego Trejos, Luis Ángel Oviedo y María Inés Sáenz.

* Estadísticamente significativo al 5%.

De los países que reportan acceso a pensiones, en Guatemala este no es estadísticamente significativo para distinguir entre conglomerados de hogares, como sí lo es en El Salvador y Honduras.

En El Salvador, el acceso a pensiones es el mayor de los tres países. Reportan dicho acceso el 40, el 32 y el 11% de los hogares con personas de 65 o más años en los conglomerados 1, 2 y 3, respectivamente. Muestra la particularidad de que la mayor proporción de acceso se encuentra en el conglomerado 1, es decir, en hogares con jefatura profesional, a diferencia de Guatemala y Honduras, en los que el acceso es mayor en el conglomerado del medio, es decir, en hogares con jefaturas de profesionales y trabajadores/as no precarizados. En el conglomerado 3, donde se ubican los hogares con jefatura vulnerable, El Salvador y Guatemala tienen el doble de hogares con acceso a pensiones que Honduras.

Y en los hogares en los que existe el acceso a pensiones, representa una importante proporción de los ingresos familiares. En Honduras esta proporción es muy similar entre conglomerados (poco más del 30%). En Guatemala también lo es, aunque levemente mayor en los conglomerados 2 y 3 que en el 1. En El Salvador, sin embargo, la importancia relativa de las pensiones es mayor en el conglomerado 2 que en el 3, y en el 3 que en el 1.

El *Estado de la región* (PNUD, 2003a) reporta que ni Honduras ni Nicaragua invierten actualmente recursos en seguridad social, por lo que estos resultados estarían reflejando la situación de pensionados y pensionadas de sistemas de previsión social previos a las reformas que tuvieron lugar en la década del noventa.

Además, en Guatemala, instituciones y programas públicos que existían con anterioridad a la coyuntura crítica experimentan un serio desprestigio. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) constituye un buen ejemplo, dado que enfrenta problemas de corrupción (PNUD, 2003b). También las escuelas públicas que son parte del programa regular del Ministerio de Educación lidian con cuestionamientos de padres y madres de familia al papel del cuerpo docente (FLACSO, 2003). De la mano de estas estructuras paralelas de intervención estatal, cobraron enorme importancia las ONG que prestan servicios. Sus funciones son diversas, pero se engloban en un papel de intermediación entre las estructuras estatales centrales y las comunidades. Ejemplo de ello son los servicios de salud y educación, que estas organizaciones planifican, supervisan y articulan con comités de vecinos que a su vez son contrapartes de la oferta programática del Estado.

En el *balance*, el acceso a pensiones por parte de hogares hondureños y salvadoreños, especialmente pertenecientes al conglomerado del medio, es un resabio de sistemas de seguridad social previos a las reformas. Salvo esta situación, pareciera claro que la población de estos países no cuenta, en términos generales y salvo excepciones que no alcanzan a registrarse en las encuestas, con una asignación colectiva de recursos públicos. Dicha asignación es mayor en educación y salud, aunque se dirige principal o únicamente a servicios básicos, a través de programas frecuentemente inestables y que tienen como requerimiento el trabajo no remunerado o la contribución monetaria de las familias.

Frente a la escasa intervención estatal, no es de extrañar que en El Salvador hayan surgido las remesas colectivas. Estas se vuelcan a la inversión social en un monto no estimado, de dos maneras. La primera e inicial fue a través de iniciativas descentralizadas promovidas por las asociaciones de salvadoreños en el exterior, principalmente en EE.UU. La segunda y más reciente es promovida desde el propio gobierno, para transformar lo que son prácticas comunitarias que asignan recursos de manera autorizada en ausencia del Estado, a lograr precisamente una contraparte estatal⁷⁶. La pregunta que surge es por qué se encuentran indicios de uso colectivo de las remesas en El Salvador, pero no en Guatemala, Honduras y Nicaragua.

FAMILIARIZACIÓN DEL BIENESTAR

¿Qué ocurre con el papel de las familias entre mundos del bienestar? A partir de encuestas de hogares resulta difícil explorar respuestas a esta pregunta. Dada la centralidad que las relaciones primarias tienen en

76 El Fondo Social para el Desarrollo Local (FSDL) busca utilizar remesas colectivas como parte de la inversión social del gobierno en los municipios (PNUD, 2001a: 216-258).

países con régimen informal-familiarista como los que nos ocupan, se trata de una limitación empírica importante que es, sin embargo, parcialmente superable. Contamos por un lado con información relativa a requerimientos de cuidados y, por otro, a disponibilidad de trabajo no remunerado de las familias.

El uso de estos indicadores permite explorar la asignación de recursos a través del trabajo no remunerado, mostrar el rendimiento que tiene el no hacerla a un lado, y dejar planteada la necesidad de mejores instrumentos para aprehender el papel de las familias y los hogares en el manejo de riesgos. Es más que poco razonable carecer de mediciones de una de las prácticas importantes (si no la más importante) para dar cuenta del bienestar de la mayoría de las personas que habitan los cuatro países considerados.

Independientemente del conglomerado, el trabajo no remunerado familiar en general, y femenino en particular, resulta central para el manejo de riesgos. Según la encuesta de hogares hondureña de 2002, las mujeres aportaron el 33% del trabajo remunerado, pero el 94% de todo el trabajo doméstico no remunerado (Rosales y López de Mazier, 2004). Estos datos son consistentes con los que reportan las encuestas de uso del tiempo realizadas en al menos ocho países latinoamericanos (ver Martínez Franzoni, 2005). De manera que, aunque estas encuestas en particular no siempre permiten distinguir qué trabajo es de las familias en general y cuál de las mujeres en particular, resulta claro que hasta el momento los principales cambios en la división sexual del trabajo se han dado en el trabajo remunerado y no en el no remunerado.

LA DISPONIBILIDAD DE TRABAJO NO REMUNERADO

Comenzaré por los dos indicadores relativos a la oferta de trabajo no remunerado en los hogares. El primero es la disponibilidad de mujeres adultas que se dedican tiempo completo al trabajo no remunerado. El segundo es la presencia de jefatura femenina producto de la ausencia de cónyuge o del propio desempeño femenino de trabajo no remunerado que transforma la definición de quién tiene la jefatura, aun cuando el cónyuge esté presente.

En primer lugar, en el conglomerado 3, el menos mercantilizado y con prácticamente nula desmercantilización, se verifica una alta presencia de amas de casa: en los cuatro países, entre 40 y 48 de cada 100 hogares tienen al menos una mujer dedicada tiempo completo a las tareas del hogar. Ello tiene sentido: ¿cómo intentar compensar la ausencia de suficientes ingresos si no es destinando considerable cantidad de horas al trabajo no remunerado? Claro que la presencia de amas de casa puede y tiene que ver con un aspecto normativo y no sólo con la necesidad económica. Sin embargo, la interpretación de la presencia de amas

de casa como indicio de familiarización del bienestar se refuerza, dado que en los cuatro países la presencia de amas de casa es menor en el conglomerado 2 (donde predomina el trabajo no precarizado) y menor aún en el 1 (donde predomina el trabajo profesional) (ver Cuadro 9).

Cuadro 9

Familiarización del manejo de riesgos según conglomerados de tipos sociofamiliares y países

Indicador	País	Conglomerado		
		1	2	3
De oferta de trabajo no remunerado				
Presencia de amas de casa (%)	El Salvador	15	42	45
	Guatemala	7	24	43
	Honduras	10	33	48
	Nicaragua	6	22	40
Hogares con jefatura femenina (%)	El Salvador	30	29	15
	Guatemala	27	14	16
	Honduras	30	20	17
	Nicaragua	14	29	19
De demanda de cuidados				
Miembros del hogar por ama de casa	El Salvador	5	5	5
	Guatemala	4	5	5
	Honduras	4	4	5
	Nicaragua	5	5	5
Promedio de miembros del hogar que requieren cuidados	El Salvador*	0,6	0,7	0,9
	Guatemala*	0,5	0,9	1,2
	Honduras*	0,6	0,8	1,0
	Nicaragua*	0,6	0,7	1,1
Tamaño del hogar (promedio de miembros por hogar)	El Salvador	4	4	5
	Guatemala	4	5	5
	Honduras	4	4	5
	Nicaragua	5	5	6

Fuente: Elaboración propia en base a respectivas encuestas de hogares, con el apoyo de Juan Diego Trejos, Luis Ángel Oviedo y María Inés Sáenz.

* Estadísticamente significativo al 5%.

Los hogares con jefatura femenina son muchos más en El Salvador y Honduras que en Nicaragua y Guatemala. La cifra es más alta en los países que arrojan mayor importancia relativa de las remesas y puede relacionarse con la recomposición de los hogares a partir de la emigración de los hombres. De los cuatro países, es Nicaragua el único en el que quienes emigran se reparten entre hombres y mujeres de manera proporcional. Allí, y aunque la encuesta no lo recoge, la emigración

nicaragüense es mayor en el conglomerado 2 que en el 1, y en el 3 que en el 2, lo cual es consistente con una menor proporción de jefatura femenina en el conglomerado 1. En los otros tres países, y si bien la emigración femenina ha aumentado, continúa siendo predominantemente masculina.

En Guatemala, la emigración no implica necesariamente ruptura de los vínculos familiares y paisanales, ni entre el modo de vida rural que se deja atrás y el urbano que se adopta. Sí existen profundas diferencias entre la emigración indígena y no indígena (Camus en Bastos, 1999)⁷⁷. La migración no indígena es más heterogénea y principalmente refleja una estrategia individual. “Los vínculos y las ayudas recibidas hablan de una solidaridad familiar (mucho más que paisanal) y, sobre todo, de mayores posibilidades que entre los indígenas de ofrecer apoyos directos a recién llegados” (Bastos, 1999: 232). La emigración indígena es más homogénea, refleja una mayor importancia de la colectividad como recurso –sea esta la familia o el municipio– y una mayor densidad de las relaciones comunitarias en el nivel local que entre los/as emigrantes no indígenas (Bastos, 1999). La mayoría de estos emigrantes envía dinero a sus comunidades, tanto para gastos familiares como para obras comunales y así, aun en el marco de una gran carencia de recursos, continúa participando de la asignación colectiva de recursos a nivel comunitario (Bastos, 1999). El vínculo con la comunidad no es unidireccional del que se va al que se queda: está fuertemente asociado a la tierra y a la *milpa*: una alta proporción de emigrantes indígenas mantiene la tierra o, incluso, la ha conseguido en su lugar de origen luego de haber emigrado de allí.

LA DEMANDA DE CUIDADOS

Veamos qué ocurre con la demanda de trabajo no remunerado en los hogares. Los indicadores disponibles son tres: la cantidad de miembros del hogar por ama de casa, la cantidad de miembros del hogar que requieren cuidados, y el tamaño total del hogar.

En los cuatro países la situación es muy homogénea entre conglomerados: los hogares tienen entre 4 y 5 miembros por cada ama de casa. En cualquier caso –y esto es lo que considero relevante desde el punto

77 “Según los teóricos de la modernización y sus aplicaciones étnicas, la dispersión y salida de sus espacios tradicionales debería haber traído la ‘latinización’ más o menos inmediata de la población indígena. Sin embargo, ello no ha ocurrido. El abandono físico del lugar de origen no ha implicado la pérdida de contacto ni, mucho menos, la desidentificación con él. Aunque con un nuevo significado dotado por una nueva práctica, la ‘comunidad’ sigue teniendo un lugar básico en la identificación étnica, quizás menos localizado y más simbólico pero no por ello menos importante” (Bastos, 1999: 239).

de vista del manejo de riesgos–, por cada ama de casa existe un número alto de personas en el hogar que se benefician de su trabajo.

¿Cuántas de estas personas requieren de cuidados? Para explorar esta pregunta, veamos cuántas personas menores de 12 años y mayores de 65 hay por cada ama de casa. La presencia de personas cuidado-dependientes es muy homogénea en El Salvador, Honduras y Nicaragua, y levemente menor en Guatemala. En todos los casos, este indicador es estadísticamente significativo para diferenciar conglomerados. Sistemáticamente hay más personas cuidado-dependientes en el conglomerado 3 que en el 2, y en el 2 que en el 1.

¿Cuántas de estas personas llevan a cabo además trabajo no remunerado, aun cuando sean niños/as, jóvenes o personas adultas mayores? En base a las encuestas de hogares, no podemos responder esta pregunta.

Finalmente, ¿qué ocurre con el tamaño total de los hogares? Nuevamente la situación es muy homogénea entre países: entre 4 y 5 personas en El Salvador y Honduras, entre 5 y 6 en Nicaragua, aunque entre 4 y 5 en Guatemala.

LA PRODUCCIÓN PARA EL AUTOCONSUMO

Dado que no todo el trabajo no remunerado se destina a cuidados, ¿qué ocurre con la producción para el autoconsumo que, a su vez, reduce la dependencia del mercado para el acceso a productos básicos, en particular de alimentos? Resulta claro que ni toda ni sólo la población rural produce para el autoconsumo. Sin embargo, sí constituye un *proxy*. El Cuadro 10 presenta los resultados.

Cuadro 10

Familiarización del manejo de riesgos a partir de la ruralidad de los hogares, según países y conglomerados (en %)

Indicador	País	Conglomerado		
		1	2	3
Hogares rurales	El Salvador*	10	26	49
	Guatemala*	11	24	60
	Honduras*	11	28	50
	Nicaragua*	10	19	38

Fuente: Elaboración propia en base a respectivas encuestas de hogares, con el apoyo de Juan Diego Trejos, Luis Ángel Oviedo y María Inés Sáenz.

* Estadísticamente significativo al 5%.

Se trata de un indicador significativo para distinguir entre conglomerados: la proporción de hogares rurales aumenta del conglomerado 1

al 2, y del 2 al 3. Mientras en el conglomerado 1 es de alrededor del 10% de los hogares, en el 3 es de entre 40 y 60 por cada 100. Existen además diferencias entre países, específicamente en los conglomerados 2 y 3. En Nicaragua, la proporción de hogares rurales es menor que en los restantes tres países, tanto en el conglomerado 2 como en el 3. Los restantes tres países presentan una proporción similar en el conglomerado 2, pero en el 3 se verifican diferencias importantes. Guatemala se destaca por la alta proporción de hogares rurales, con 60 de cada 100, mientras El Salvador y Honduras le siguen, con 50 de cada 100.

Para El Salvador, los datos reflejan el dramático descenso del sector agrícola, que en el período 2000-2003 representó un escaso 10% del PIB.

Estos datos sugieren que en los cuatro países, pero en mayor medida en El Salvador, Guatemala y Honduras, en particular en el conglomerado 3, los hogares estarían al menos parcialmente recurriendo a su propia producción de alimentos.

UN EJEMPLO: MUNDOS DEL BIENESTAR EN GUATEMALA

Los siguientes recuadros ilustran cada mundo para el caso de Guatemala. Cada uno constituye una radiografía de estructuras y manejo de riesgos. Ofrecen una manera sintética de acercarse a las prácticas de asignación de recursos a partir de las interrelaciones, sinergias y tensiones que se presentan entre unas y otras.

RECUADRO 1

En Guatemala, el mundo mercantilizado es muy pequeño (3% del total de los hogares), urbano y ladino. En gran medida, su movilidad depende de actividades económicas no reportadas en las encuestas de hogares. Estos hogares son predominantemente urbanos (en torno al 90%), tienen mínima presencia de personas cuidado-dependientes y prácticamente todo lo resuelven a través del intercambio mercantil. No todas las fuentes de ingreso de este mundo se reportan en encuestas de hogares, por lo cual es de esperar que el dato esté subestimado. Lo cierto es que en este mundo los hogares tienen más de un ingreso, usualmente dos (hogares modificados), o son unificados (pero de menor tamaño). En cualquiera de los casos, poseen una menor proporción de personas económicamente dependientes por cada persona económicamente independiente.

La reconstrucción es sugerente a la hora de diseñar política pública y de prever resultados intencionales y no intencionales de la relación

entre política pública y estructura social. Por ejemplo, si un programa de transferencias en dinero o de acceso a servicios básicos de educación se dirige a hogares ubicados en el conglomerado 3 y tiene como requerimiento el trabajo no remunerado de las mujeres, debería considerar el requerimiento de trabajo remunerado y de cuidados que ya tienen las mujeres y las familias en este conglomerado. Una pregunta que surge es, ¿cuán elástico es el tiempo de estas mujeres y estas familias dadas las demandas ya existentes?

En Guatemala, en particular en el segundo y tercer conglomerados, a inicios del nuevo siglo la población tiene peores condiciones para el manejo de riesgos, tanto mercantil, como familiar y comunitario. Las razones principales son la pérdida de tierra y la no creación de empleo formal que absorba esta mano de obra campesina. Por un lado el trabajo agrícola se redujo a la mitad: la descampesinización fue dramática a lo largo de los noventa, incluso desde antes de la crisis del café. Por otro lado, y como consecuencia de ello, aumentó la precariedad del empleo (que afecta a 4 de cada 10 guatemaltecos) y disminuyó el trabajo no precario (especialmente en el sector privado, dado que en el público era ya muy escaso)⁷⁸.

RECUADRO 2

En Guatemala, el mundo mixto es también pequeño aunque, representando el 11% del total de los hogares, tiene un peso relativo de más del doble del mundo mercantilizado. Es predominantemente urbano y ladino. Tiene un manejo de riesgos básicamente mercantiles, pero con fuerte participación del trabajo femenino no remunerado. Comprende profesionales con organización familiar tradicional o tradicional modificada y trabajadores/as no vulnerables, independientemente de su organización familiar. La proporción de personas cuidado-dependientes es intermedia, aunque más cercana a los hogares del mundo mercantilizado que del familiarizado.

Se combinan una reducción de la producción para el autoconsumo, la creciente informalidad del empleo y el empobrecimiento de la población a partir del modelo de promoción de exportaciones, con los efectos sociales, materiales y psicosociales devastadores de varias décadas de conflicto armado. Con anterioridad a la coyuntura crítica, la mayoría

78 Antes de iniciarse la reforma del Estado, la PEA guatemalteca ubicada en el sector público era ya escasa. Por eso, la reforma del Estado no tuvo el mismo impacto que sí tuvo en los restantes tres países.

de la población guatemalteca no tenía necesariamente mejores servicios, pero probablemente sí contaba con mejores estrategias familiares y comunitarias para lidiar con los riesgos. El resultado es una altísima informalidad del manejo de riesgos, que amenaza la supervivencia de miles de personas.

La ampliación de recursos asignados colectivamente se refleja en un mayor acceso a servicios *básicos* de educación y salud, aunque no alcanzan a compensar el retroceso de las restantes prácticas de asignación de recursos. La capacidad rectora del Estado sobre servicios privados de educación y salud es mínima, pero también lo es la posibilidad de la población de comprar privadamente. Prevalece un manejo mercantil en el marco de relaciones primarias, familiares y comunitarias, a su vez amenazado por la generalizada violencia e inercia represiva del Estado.

La economía informal es la regla y no la excepción de la economía. Esta se basa en relaciones de confianza antes que en contratos, justicia y seguridad (Maul et al., 2006). ¿Qué ocurre en una sociedad en la que las personas, para subsistir, dependen de la confianza, pero a la vez la violencia vulnera los puentes de relaciones entre desiguales y deja en pie, y hasta cierto punto sólo, las relaciones entre iguales? Nos encontramos ante “iguales” en la pobreza, iguales en la falta de poder adquisitivo, iguales en la falta de cosas que intercambiar...

El legado de violencia impone también límites a la reciprocidad y la solidaridad como mecanismos para el manejo, incluso informal, de riesgos. La inercia de violencia y justicia por mano propia o al margen de la institucionalidad del Estado es parte de la práctica social, y una de las secuelas principales del conflicto armado.

Los mundos del bienestar en países con régimen de bienestar informal-familiarista son muy distintos a los mundos en países con régimen de bienestar estatal-productivista o proteccionista (ver Capítulo III). El problema es que muchos de los programas públicos actualmente impulsados en países con régimen informal-familiarista han sido adoptados a partir de aquellos. La imitación de diseños de programas con escasos grados de selectividad y adaptación puede provocar, primero, que los resultados alcanzados no sean los esperados. Y segundo, que conlleven demandas desmedidas para aquellos hogares y personas que están siendo particularmente afectadas por las “fallas” de las instituciones de mercado y las instituciones públicas. Si bien en los países con régimen estatal en sus distintas variantes, hogares y personas también lidian con estas “fallas”, lo cierto es que la porción del problema y la naturaleza de las tensiones son muy distintas a las que vemos en los países con régimen informal-familiarista.

RECUADRO 3

En Guatemala, el mundo familiarizado es muy grande (86% de los hogares), principalmente indígena, rural, de familias grandes, y prácticamente superpone el hogar y las actividades de generación de ingresos. Tiene grados mínimos y precarios de mercantilización, asociados a una economía de subsistencia, máxima inserción rural, acelerado proceso de descampesinización, alto grado de segregación y escasa presencia del Estado como regulador y defensor de la integridad física y jurídica de estas personas.

Hasta aquí lo que podemos decir a partir de las encuestas de hogares disponibles. Podría efectuarse un análisis más completo a partir de encuestas de ingresos y gastos y de uso del tiempo.

MUNDOS Y ARQUITECTURAS DEL BIENESTAR

¿Resulta o no útil el análisis de mundos como insumo para pensar en arquitecturas transformadoras del régimen de bienestar? A partir de la evidencia presentada, y aun con las limitaciones que tienen las encuestas de hogares para abordar el régimen en tanto tal, la respuesta es sí. La noción de mundo permite reconstruir la interrelación de prácticas de asignación de recursos a través de las cuales los hogares lidian con riesgos. El análisis estadístico corrobora que, dentro de cada régimen, estos mundos conviven con grados variables de mercantilización, desmercantilización y familiarización, prácticas que deberían ser afectadas para transformar positivamente el régimen de bienestar.

Los cuatro países considerados son efectivamente parte de un régimen de bienestar basado en las relaciones primarias, familiares y comunitarias, que descansa fuertemente en el trabajo femenino no remunerado. Sin embargo, cuando dejamos de mirar promedios nacionales y observamos los mundos que coexisten dentro de cada país, se acentúan las variaciones entre países. Concretamente, al abordar los mundos del manejo colectivo de riesgos que coexisten en cada país, las diferencias entre El Salvador, por un lado, y Guatemala, Honduras y Nicaragua, por otro, dejan de ser tímidas y se vuelven más marcadas. Los hallazgos no alteran la naturaleza del régimen informal-familiarista al que pertenecen los cuatro países, aunque sí ilustran claramente grados variables de efectividad: El Salvador presenta mayores niveles, mientras Guatemala, Honduras y Nicaragua presentan menores grados de efectividad.

En términos relativos a cada realidad nacional, los hogares dan lugar a tres agrupamientos o conglomerados. Los hogares que confor-

man el conglomerado 1, muy pequeño como proporción del total de hogares y personas, tienen un manejo de riesgos relativamente mercantilizado. En otras palabras, el intercambio mercantil predomina frente a otras prácticas de asignación de recursos. En cambio, los hogares que conforman el conglomerado 3 –la mayoría de la población– tienen un manejo altamente familiarizado: son las relaciones primarias las que buscan compensar las dificultades que el entorno nacional plantea para un manejo público o mercantilizado de los riesgos. El conglomerado 2, como conglomerado “del medio”, se apoya en una combinación más elástica de ambas prácticas.

El análisis estadístico muestra que la *mercantilización* es mayor en El Salvador que en Honduras, Guatemala y Nicaragua. La mercantilización transnacional distingue a El Salvador, Honduras y Nicaragua, por un lado, y a Guatemala, por otro. En segundo lugar, en los tres primeros países, cuanto más abajo en la estructura ocupacional se encuentran las familias, mayores las remesas. En Guatemala, en cambio, las remesas reportadas son independientes del conglomerado del que formen parte los hogares. En tercer lugar, en términos de la proporción del ingreso de los hogares que representan las remesas, y por lo tanto del ingreso nacional disponible y la capacidad de consumo, este es mayor en El Salvador que en los restantes países.

¿Por qué la *mercantilización transnacional* resulta central en El Salvador y Honduras, seguidos de Nicaragua, pero lo es menos en Guatemala? En parte nos encontramos ante problemas de confiabilidad de los datos reflejados en subregistro. Es sabido que las estadísticas guatemaltecas tienen deficiencias mayores que las generadas en los restantes tres países. No obstante, ¿a qué más se debe la menor importancia relativa de las remesas? La respuesta remite a los distintos patrones migratorios, que no se derivan automáticamente de la necesidad económica –relativamente homogénea en los cuatro países–, pero tampoco del conflicto armado⁷⁹.

Además, la presencia de pobreza extrema sugiere que en Honduras la combinación de mercados laborales nacionales y remesas internacionales tiene un menor rendimiento mercantilizador que en El Salvador y Nicaragua, y por supuesto que en Guatemala, dada la menor importancia relativa que reportan las remesas. Indicaría también, además de una mejor estructura ocupacional, que el rendimiento mercantilizador del mercado transnacional salvadoreño es mucho mayor que el del hondureño. Si comparamos Honduras con Nicaragua, y dado

79 Aunque sufrió los embates de las guerras en El Salvador y Nicaragua, Honduras no tuvo conflicto armado. Aun así, miles de personas salieron del país durante el pico de la guerra en la región, especialmente provenientes del noreste y el norte.

que las respectivas estructuras ocupacionales son similares, el efecto mercantilizador del manejo de riesgos que permiten las remesas sería mayor en el segundo país que en el primero.

En términos de *desmercantilización*, los resultados de las encuestas de hogares constatan que, con pequeñas variaciones en lo que hace al acceso a las pensiones, la población de estos países no puede descansar en prácticas de asignación de recursos estatales. Por ejemplo, es mínimo el acceso a subsidios, generalmente transferencias condicionadas a que –mediante trabajo femenino– las familias demuestren cumplimiento de requisitos de salud y educación. Más allá de las encuestas, la mayor parte de la inversión pública se destina a servicios básicos de salud y educación. Estos llegan a la población a través de programas especiales más que de políticas públicas de largo aliento, relativamente inestables, dispersos y sujetos al financiamiento externo.

Con respecto a la *desfamiliarización* del manejo de riesgos, en los cuatro países el alto grado de familiarización se refleja en la elevada presencia de amas de casa, que se reduce progresivamente desde el tercer al primer conglomerado. En ese conglomerado, en los cuatro países, entre 40 y 48 de cada 100 hogares tienen al menos una mujer dedicada tiempo completo a las tareas del hogar. Esta situación obedece a la presencia de una división tradicional del trabajo entre hombres y mujeres. Sin embargo, también se debe al rendimiento que tiene el trabajo no remunerado, en función de los mercados laborales y escasos accesos a recursos del Estado que se dan en los cuatro países. Finalmente, se relaciona con la persistencia de producción para el autoconsumo, insuficientemente medida en las encuestas permanentes de hogares. Sólo nos resulta posible inferir la importancia relativa de este tipo de producción a partir de la proporción de hogares rurales. En los cuatro países, aunque en mayor medida en El Salvador, Guatemala y Honduras, y en particular en el tercer conglomerado, los hogares estarían al menos parcialmente recurriendo a su propia producción de alimentos.

En materia de requerimientos de cuidados, el tamaño de los hogares y la cantidad de personas por hogar y por amas de casa que necesitan cuidados son homogéneos en El Salvador, Honduras y Nicaragua, aunque levemente mayores en Guatemala. En todos los casos, aumentan del primer al tercer conglomerado.

¿Cuáles son retos principales que plantea la participación en cada mundo? En el mundo familiarizado, tradicionalmente la participación mínima e inestable de estos hogares en el intercambio mercantil ha sido complementada con una alta proporción de trabajo no remunerado y producción para el autoconsumo. Sin embargo, en la última década, este mundo del bienestar ha visto reducido su acceso a la tierra, y con esto también a los alimentos (PNUD, 2003b). El problema principal

que enfrenta la población que conforma el mundo familiarizado –la más vulnerable, excluida y discriminada– es que, lejos de apoyarse en contratos y seguridad jurídica, debe hacerlo en relaciones de confianza (Maul et al., 2006).

El problema es que estos “iguales” tienen muy pocos recursos que intercambiar y están muy lejos de personas y grupos en distinta posición económica, social y política. Dado que el capital social está distribuido de manera extremadamente desigual, este mundo del bienestar básicamente “intercambia entre sí”, entre familiares, vecinos, conocidos y miembros de la comunidad. Sin un Estado que brinde mínimo respaldo a las relaciones económicas, y sin capital social que logre superar la desigualdad, el miedo al Estado y el terror a la violencia por parte de “los otros”, ¿qué le queda a esta economía informal más que el intercambio mercantil entre ghettos de personas desposeídas?

En cambio, en el mundo “del medio”, hay una parte de la población que tiene un peso cuantitativo mayor que el primer grupo y mucho menor que el segundo, para la cual “fallan” los socorros no especializados o “primarios”, pero a la vez se carece de apoyo especializado. Sin suficientes relaciones primarias familiares y de vecindad y, por otro lado, sin suficientes medios económicos, su manejo de riesgos enfrenta problemas particulares.

Del análisis se desprenden implicaciones para el diseño de programas públicos, en particular capaces de tener presentes las sinergias y tensiones entre prácticas de asignación de recursos. Si la política pública se dirige a población con alta exigencia de trabajo remunerado –y, en especial, no remunerado–, como contraparte de dicha política pública, ¿cuánto más trabajo puede exigirse por parte de las familias en general y de las mujeres en particular?

La reconstrucción de mundos del bienestar presentada en este capítulo sugiere la necesidad de mejorar la medición de la distribución de responsabilidades entre distintas prácticas de asignación de recursos, en particular en el ámbito doméstico. No obstante, en cualquier caso, los instrumentos regulares de medición poco nos dicen de su interfase con los mercados laborales y la política pública. El diseño de política pública no sólo podría beneficiarse de tener en cuenta una adecuada caracterización de los mundos del bienestar a los que orienta su acción, sino que podría definir objetivos de transformación de la respectiva arquitectura del bienestar. ¿Es posible diseñar acciones deliberadas para aumentar el tamaño del mundo del medio, o para amortiguar la diferencia entre mundos del peso relativo del ámbito doméstico en el manejo de riesgos? ¿Se puede colocar la jornada de trabajo femenina, remunerada y no remunerada, en el centro de la discusión sobre diseño de políticas?

