

# **¿Arañando bienestar?**

## **Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central**

**Juliana Martínez Franzoni**

Mientras millones de personas centroamericanas no tienen más alternativa que apelar a los vínculos familiares más cercanos para hacer frente a casi todo, ¿puede desde la investigación decirse algo eventualmente útil para quienes quisieran transformar esta situación? Como complemento de las preocupaciones en torno a las transiciones económica y de política, este estudio documenta la transición social que se vive en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El objetivo es contribuir al debate político y de políticas: en países que a lo largo del siglo XX carecieron de un manejo colectivo e institucionalizado del bienestar, ¿existen maneras de vivir las transiciones sociales actuales que no dependan de una exagerada ampliación de las “competencias” del ámbito doméstico? Si las hubiera, ¿cuáles son?

Los hallazgos constatan la urgencia de desplegar políticas que promuevan una desfamiliarización del bienestar. Formalización de los mercados laborales y aumento de la asignación colectiva de recursos a través de gobiernos nacionales y locales constituyen la ruta para hacerlo. Fácil de decir, difícil de hacer. La viabilidad de ambos caminos es incierta. Si existe alguna posibilidad, esta consiste en que el diseño y la ejecución de las acciones retornen del dominio de lo técnico al dominio político del conflicto y la negociación distributiva.

En una región caracterizada por el profundo malestar social, la noción de “régimen de bienestar” genera escepticismo. Sin embargo, entendido como la constelación de prácticas –mercantiles, familiares y públicas– que da lugar a una cierta distribución de los recursos, ¿qué más relevante para una región marcada por los conflictos en torno a dicha distribución? ¿Y qué mejor que hacerlo desde una mirada que, además de describir e intentar explicar, incorpora una noción de lo deseable, un criterio normativo? Y tal criterio normativo es que toda sociedad de mercado debe tener prácticas colectivas y no mercantiles de asignación de recursos. Desde dicho convencimiento, ¿qué podemos decir sobre América Central?

ISBN 978-987-1183-93-7  
Buenos Aires: CLACSO, 2008  
(16 x 23 cm) 208 pp

*A Sofía Montenegro, intelectual, feminista  
y activista nicaragüense, a quien quisiera  
parecerme más en otras vidas, pero a quien por  
lo pronto, en esta, escucho atentamente cuando  
me dice “mujer, vas bien, pero...”.*



# ÍNDICE

<b>Agradecimientos</b>		13
<b>Introducción</b>		15
<b>Capítulo I</b> Bienestar y regímenes de bienestar, ¿qué son y por qué abordarlos?		23
<b>Capítulo II</b> Trayectorias históricas y régimen de bienestar		53
<b>Capítulo III</b> Régimen de bienestar familiarista		83
<b>Capítulo IV</b> Mundos del bienestar		113
<b>Capítulo V</b> ¿Hay alternativa a familia y más familia?		151
<b>Anexo metodológico</b>		161
<b>Bibliografía</b>		181



## AGRADECIMIENTOS

ESTE ESTUDIO FUE REALIZADO desde el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, con el apoyo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y su Programa de Estudios sobre Pobreza CLACSO-CROP.

Esta investigación contó con el apoyo de Ana Catalina Ramírez y Mariana Pineda, investigadoras asociada y asistente, respectivamente, del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), así como con el procesamiento estadístico del economista Juan Diego Trejos y sus asistentes Luis Ángel Oviedo y María Inés Sáenz, del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) de la Universidad de Costa Rica.

El proceso de investigación se realizó en forma paralela a una comparación entre regímenes de bienestar latinoamericanos que contó con el apoyo de la Fundación Carolina y posibilitó un alto grado de sinergias entre ambos estudios.

Debo a Juany Guzmán, María Flores-Estrada y Carlos Sojo valiosos comentarios sobre distintos aspectos del análisis que espero haber logrado incorporar. También a Alexander Jiménez, quien hacia el final de la elaboración de este documento me permitió “volver a ver” sus contenidos.

A instancias de la Fundación Carolina participé del seminario organizado por el Grupo Regional Latinoamericano y Caribeño de Investigación sobre Pobreza y Exclusión (GRILAC) de FLACSO, que

tuvo lugar en El Salvador en abril de 2006, y por invitación de Oscar López, coordinador del Área de Pobreza de FLACSO Guatemala, en el Seminario Acción y Propuesta de las Mujeres ante la Pobreza, en julio de 2006. Ambos eventos me brindaron una excelente oportunidad de intercambio académico y renovado acercamiento a la realidad de los respectivos países.

El Centro Integrado de Documentación Centroamericana en Ciencias Sociales (CIDCACS), basado en el IIS de la Universidad de Costa Rica, me permitió acceso a gran parte de la documentación requerida para esta investigación. Agradezco a Lorena Campos y a todo el equipo de trabajo por su permanente interés y disponibilidad a colaborar, y también a quienes con la creación de este servicio atendieron una necesidad acuciante para el trabajo académico en y sobre América Central.

Dado que no hay investigación sin administración del entorno en el cual esta se desarrolla, agradezco a Kathia Castro, jefa administrativa del IIS, por su disposición, efectividad y afabilidad para acompañar un muy intenso período de trabajo.

Finalmente, en el marco del programa CLACSO-CROP, agradezco al evaluador externo por sus atinadas recomendaciones a partir de dos informes de avance; a Alberto Cimadamore y Fabiana Werthein por poner a cada investigador/a en el centro de sus preocupaciones; y a las editoras de CLACSO, por esa última e imprescindible tarea editorial. Por supuesto, los errores y omisiones siguen siendo propios.

# INTRODUCCIÓN

*Quien no puede pagar de otro modo tiene que pagar continuamente con su persona, y este es un ejercicio agotador.*

*La metamorfosis de la cuestión social*

Robert Castel

EN PAÍSES que a lo largo del siglo XX carecieron de un manejo colectivo e institucionalizado de riesgos, ¿hay alguna manera de vivir las transiciones sociales actuales que no dependa de una exagerada ampliación de las “competencias” del ámbito doméstico? Si la hubiera, ¿cuál es? Mientras millones de personas centroamericanas no tienen más remedio que apelar a los vínculos familiares más cercanos para hacer frente a casi todo, ¿puede, desde la investigación, decirse algo eventualmente útil para transformar esta situación? Este estudio documenta la transición social que se vive en la actualidad en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con el objetivo de contribuir al debate político y de políticas.

Luego de veinte años de ajuste estructural y de “doble transición”, hacia la democratización y la liberalización de los mercados (Centeno, 1994), en la región se discuten los efectos de la transición económica y también de la transición política. Sin embargo, sabemos menos sobre lo que ocurre con la transición social. Lo que sí sabemos es que, lamentablemente, ni la transformación de las economías, ni el fin de la guerra y el conflicto armado y el advenimiento de las democra-

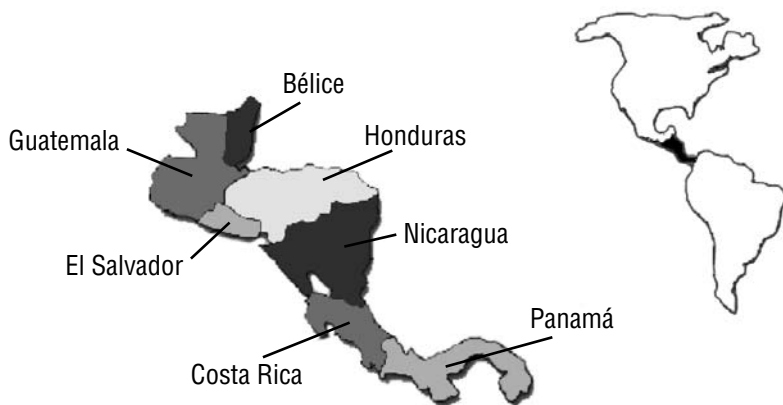


cias han traído la convivencia pacífica, la participación ciudadana y el bienestar que prometieron. Por ello, las recuperadas democracias que ayer brindaban esperanza hoy generan malestar, y su futuro aparece directamente entrelazado al logro de mejoras en las condiciones de vida de la población (PNUD, 2004).

Los cuatro países considerados en este estudio constituyen un escenario particularmente apropiado para explorar la transición social. En primer lugar, porque después de guerras, refugiados, represión, muertos, pobreza y emigración, era mucho lo que la población podía esperar de los cambios ocurridos en la década del noventa. En segundo, porque dadas las pésimas condiciones en que vivía la enorme mayoría de la gente, con relativamente poco esfuerzo de política pública podrían haberse logrado mejoras considerables en dichas condiciones de vida.

Si América Latina es una región de sociedades duales (O'Donnell, 1999), América Central tiene el triste privilegio de ser emblemática de esa dualidad. En este pequeño territorio, cuatro de los cinco países se encuentran hoy entre los más pobres y desiguales de la región latinoamericana, a su vez la más desigual del globo. Se trata de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, ubicados en el centro y norte del istmo (ver Mapa 1).

**Mapa 1**



Mientras que en 2004, en América Latina, 44 de cada 100 personas vivían en condiciones de pobreza, de cada 100 personas estaban en esas condiciones 49 salvadoreños, 61 guatemaltecos, 70 nicaragüenses y 77

hondureños. Además, en esta región mundialmente líder en materia de desigualdad, la concentración del ingreso es considerada “alta” en El Salvador y “extremadamente alta” en Guatemala, Honduras y Nicaragua (CEPAL, 2004).

El presente trabajo forma parte de una línea de investigación cuyo objetivo es alimentar el debate regional en torno a cómo crear, al decir de Esping-Andersen (2002), nuevas “arquitecturas de bienestar”.

Para ello, me apoyo en un enfoque conceptual que me permite explorar prácticas de asignación de recursos asociadas a la pobreza y la desigualdad social, y que a la vez brinda criterios normativos, nociones acerca de lo deseable, para orientar su transformación. Dicho de manera muy sintética, parto de que el bienestar es una capacidad antes que un estado, y que dicha capacidad tiene que ver con el manejo colectivo, y no necesariamente individual, de los riesgos asociados a estar vivos. ¿Recibe la población suficientes cuidados o nos los recibe? ¿Puede o no alimentarse diariamente? Cuando se enferma, ¿hay quien pueda curarle? ¿En qué condiciones? Frente al envejecimiento, la imposibilidad de generar ingresos y de cuidarse a sí misma, ¿qué opciones tiene? La vida individual y social puede hilarse a partir de preguntas relacionadas con las mayores o menores capacidades para hacer frente a incertidumbres como estas.

Y frente a ellas, a diferencia del discurso dominante de individuos-átomos, las personas actuamos en el marco de relaciones de interdependencia, tanto económicas como de cuidados, reflejadas en normas, expectativas y prácticas. Las unidades de asignación de recursos no son personas aisladas, “independientes”, sino económico y cuidado-interdependientes. ¿Se reduce el presupuesto familiar o las mujeres dejan a sus hijos/as en la casa y salen a trabajar? ¿Se espera que niños y niñas estudien, trabajen o ambos? ¿Es la emigración la primera o la última opción? ¿Quiénes se espera sean los/as emigrantes: jóvenes, adultos/as, primero los hombres o mejor las mujeres? Respuestas a estas preguntas y definiciones y manejos de riesgos se construyen colectivamente a partir de definiciones acerca de lo deseable y lo posible.

La capacidad para hacer frente a la incertidumbre en el marco de estas interdependencias es, precisamente, el bienestar. Definido como capacidad, una pequeña parte de la población latinoamericana tiene distintas maneras de hacerle frente a los cuidados, la alimentación, las enfermedades y la vejez. En cambio, una gran proporción está en serios problemas. ¿Por qué? La respuesta requiere explorar cómo se produce la riqueza (es decir, el modelo de acumulación) pero también cómo se distribuyen los recursos (es decir, el modelo de distribución). El presente estudio deja a un lado lo primero y se enfoca en lo segundo.

¿Cómo se organiza la distribución de los recursos? Para responder a esta pregunta sabemos más sobre la política pública que sobre

otras prácticas de asignación de recursos. Pero en los cuatro países centroamericanos que nos interesan hay ausencia, escasez y mala calidad de servicios públicos, incluso de aquellos denominados básicos. Además, los mercados laborales nacionales son incapaces de proveer adecuada cantidad y calidad de trabajo remunerado, y existen grandes demandas de trabajo no remunerado, claramente asociado a una transición demográfica incipiente. Por ello, el análisis de los estados y las políticas públicas resulta necesario pero insuficiente.

En su lugar, tres son las prácticas que nos permiten explorar el bienestar a partir de la distribución de los recursos: la compras privadas a través del intercambio mercantil; el trabajo no remunerado organizado en torno a la división del trabajo entre hombres y mujeres; y la asignación colectiva y pública de recursos, sea estatal, local o internacional. La combinación de dichas prácticas da lugar a distintos regímenes de bienestar y por lo tanto a distintos grados y tipos de bienestar. ¿Qué constelaciones de prácticas mercantiles, familiares y públicas dan cuenta del bienestar en cada uno de los cuatro países considerados? ¿Qué similitudes y diferencias tienen? ¿En qué medida los retos para promover nuevas arquitecturas del bienestar son comunes o disímiles?

Si pensamos en el ámbito doméstico, debemos pensar, necesaria y principalmente, en las mujeres y su despliegue de trabajo, tanto remunerado como no remunerado. Contrariando el mandato tradicional de cuidadoras de tiempo completo, en la última década la presencia de las mujeres en los mercados laborales ha aumentado considerablemente: de 3 a entre 4 y 5 por cada diez. El trabajo remunerado es cada vez más un asunto de mujeres, y el no remunerado –oficio, cuidados, gestión de lo doméstico– continúa siéndolo. Se trata de una de las principales transformaciones sociales que ha atravesado la región, y cualquier intento por comprender prácticas de asignación de recursos debe necesariamente tenerla en cuenta. ¿Cuál es el reparto de tareas entre hombres y mujeres que tiene lugar en América Central y cómo varía según clases o grupos sociales?

Además, condiciones históricas de exclusión pero también legados culturales distinguen prácticas de asignación de recursos específicas a la población blanca o mestiza (ladina en Guatemala), indígena (en especial en Guatemala), negra y garífuna (en el Caribe de Honduras y Nicaragua). Por ejemplo, normas de interdependencia y sentido de la reciprocidad tradicionalmente han dado lugar a una distribución del trabajo distinta a la de la población blanca, tanto entre hombres y mujeres como entre adultos/as y niños/as. A partir de una combinación de análisis histórico y estadístico, este estudio reconstruye prácticas prevalecientes de asignación de recursos en estratos socioeconómicos y división sexual del tra-

bajo particulares, y tiene en cuenta, en la medida en que las fuentes nos lo han permitido, la presencia indígena como dimensión que en algunos países de la región es condición necesaria para abordar el bienestar y los arreglos sociales sobre los que este se apoya.

El presente estudio habrá cumplido su objetivo si ayuda a comprender mejor la transición social que vive actualmente la región, y brinda elementos para pensar en alternativas a las actuales arquitecturas del bienestar. Más concretamente, y por razones que se tornarán evidentes en los siguientes capítulos, la gran pregunta es si hay alternativa a crecientes demandas sobre el trabajo remunerado y no remunerado de las personas y sus familias en general, y de las mujeres en particular. ¿Existe otro camino para el manejo colectivo de riesgos que no sea ámbitos domésticos transformados en unidades productivas de parientes autoempleados; en redes de protección social para hacer frente a muertes imprevistas; en aseguradoras para cambiar desempleo por remesas; en fuerza de trabajo voluntaria que troca tiempo por escuelas; en madres que deben, en tanto tales, actuar como extensiones del Estado? En síntesis, ¿hay alternativa a familia y más familia? De la respuesta a esta pregunta depende hoy la viabilidad de un régimen de bienestar efectivamente generador de capacidades para lidiar con numerosas incertidumbres en los cuatro países centroamericanos. Pero antes de explorar respuestas, debo necesariamente fundamentar la urgencia e importancia de la pregunta.

## **PRESENTACIÓN DE RESULTADOS**

Este libro está organizado en cinco capítulos. El primero presenta los antecedentes conceptuales y las decisiones teóricas tomadas para llevar a cabo esta investigación. ¿Cómo se ha entendido el bienestar en América Latina? ¿Cuáles han sido los principales enfoques y tradiciones? ¿Cómo se relacionan enfoques y tradiciones con la definición del bienestar como capacidad socialmente definida para el manejo de riesgos? ¿Cuál es la relación entre el bienestar y las prácticas que lo producen? ¿Qué lugar tienen la estratificación socioeconómica y la de género en dichas prácticas? ¿Qué son los regímenes de bienestar y qué sabemos de ellos en América Latina? ¿Son los regímenes meras estructuras? ¿Cuál es el papel de los actores colectivos en su configuración? En síntesis, el capítulo fundamenta y deja planteadas las principales herramientas conceptuales empleadas en esta investigación.

Tales herramientas son importantes por tres razones principales. Primero, porque permiten acercarse a las condiciones de vida salvadoreñas, guatemaltecas, hondureñas y nicaragüenses, a partir de un enfoque comparativo que trasciende el estudio de casos. En segundo lugar, porque contribuyen a conocer lo que ocurre, sin perder de vis-

ta un horizonte normativo sobre lo que sería deseable que ocurriera. Finalmente, porque sirven para valorar la política pública actual y diseñar la futura, a partir de su compleja interrelación con la estructura social, y no desprendida de esta como frecuentemente ocurre.

Teniendo la problemática del bienestar como hilo conductor, el segundo capítulo se enfoca en las trayectorias históricas de los cuatro países considerados. ¿Cuáles son las herencias y principales legados que las respectivas coyunturas críticas dejaron, desde el punto de vista de la asignación de los recursos, como problema que históricamente se resolvió de maneras poco satisfactorias en las cuatro sociedades? Para explorar respuestas a esta pregunta, el capítulo presenta una apretada síntesis histórica orientada a discernir continuidades y transformaciones en el manejo de riesgos y la asignación de los recursos; en definitiva, en el régimen de bienestar que tiene lugar en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Aunque con criterios analíticos interesados, las trayectorias históricas exigen remontarse a los procesos de modernización truncos que tuvieron lugar en estos cuatro países a mediados del siglo pasado. Las crecientes demandas sociales fueron recibidas con respuestas autoritarias que alimentaron el desencuentro entre economía, política y sociedad. Así, las coyunturas críticas que tuvieron lugar en la década del ochenta combinaron presiones comunes a toda la región, como la crisis económica y el posterior ajuste de las economías, con rasgos propios de estos países, como la débil o nula incorporación de las demandas sociales asociadas al trabajo y a la tierra y la escasísima experiencia ciudadana con un Estado que solucionara eficazmente problemas antes que reprimirlos. Los legados que siguieron a las coyunturas críticas no sólo reflejan esa historia sino que la hacen parte del presente.

En el tercer capítulo se pretende caracterizar la situación actual. Para ello, se ubica a El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en el marco de los tres regímenes de bienestar que –de acuerdo a mi análisis– existen hoy en América Latina: dos son estatales y se distinguen según prioricen la formación de capital humano –cuyo ejemplo es Chile– o el manejo colectivo de riesgos –sería el caso de Costa Rica. El restante no es estatal sino familiarista, y en él se ubicarían los cuatro países centroamericanos en los que se enfoca este libro. Por ello, es necesario precisar los principales rasgos de este régimen de bienestar al que pertenecen estos cuatro países centroamericanos junto con los países andinos y otros sudamericanos. Debe quedar claro que, si bien en ellos el papel de la política pública es residual, de ninguna manera es inexistente. Aunque el principal objetivo del capítulo es sustantivo, deben detallarse además decisiones metodológicas que pueden resultar

útiles para replicar, corregir y mejorar la reconstrucción de regímenes de bienestar a partir del análisis de conglomerados estadísticos.

Una vez establecida la utilidad de la tipología regional sobre regímenes de bienestar para identificar las prácticas predominantes de asignación de recursos en los cuatro países centroamericanos, se identificarán las principales variaciones entre países. Si bien la naturaleza del régimen de bienestar es la misma, su efectividad es distinta según se trate de El Salvador, por un lado, o de Guatemala, Honduras y Nicaragua, por otro. Dicho de otra manera, aunque los cuatro países compartan un régimen de bienestar basado en las relaciones primarias, tanto familiares como comunitarias, existen diferencias en la efectividad relativa que cada una de las principales prácticas de asignación de recursos –mercantil, pública o familiar– logra en el manejo colectivo de riesgos. Esta efectividad, ¿aumenta o disminuye las posibilidades de cambio? El capítulo concluye con consideraciones relativas a esta pregunta.

Esta diferencia, ¿podría implicar que El Salvador muestra síntomas de estar sentando las bases de un régimen de bienestar distinto? En otras palabras, ¿podría estar anunciando una ruptura en lugar de una continuidad con la herencia que es común a los cuatro países? Para brindar nuevos elementos que permitan responder a tal pregunta, el cuarto capítulo da un paso más con respecto al análisis empírico existente en materia de regímenes de bienestar, hasta ahora basado sólo en promedios nacionales. A partir de encuestas de hogares, dicho capítulo explora mundos del bienestar en los cuatro países seleccionados: ¿Cuántos son? ¿Qué tamaño tienen? ¿Cómo viven sus integrantes? Para responder a estas preguntas se utilizaron encuestas que, aunque diseñadas para otros propósitos, permitieron –con limitaciones que se explicitan– reconstruir prácticas de asignación de recursos según el nivel socioeconómico y la división sexual del trabajo de los hogares.

Los hallazgos fundamentan que la naturaleza del régimen de bienestar es la misma. Pero si bien las características de los mundos son similares entre países, sus respectivos tamaños –y por lo tanto la arquitectura global del bienestar– efectivamente diferencian a El Salvador, por un lado, de Guatemala, Honduras y Nicaragua, por otro. En tercer lugar, se desprende que el diseño de política pública debería poner más atención a las sinergias y tensiones entre prácticas de asignación de recursos, en particular entre asignación colectiva de recursos públicos y trabajo familiar, usualmente femenino, no remunerado.

Finalmente, el quinto capítulo presenta una síntesis de los principales hallazgos y se detiene en implicaciones y perspectivas. Los resultados constatan la urgencia de desplegar estrategias que promuevan una desfamiliarización del manejo de riesgos, pero también señalan las

principales dificultades que existen para transformar las prácticas actuales de asignación de recursos. Si, como señala Castel, “la libertad sin protección puede llevar a la peor de las servidumbres, la servidumbre de la necesidad” (2004: 31), ¿cómo desandar un camino que ha pautado la mayor parte de la historia de los cuatro países centroamericanos y que tiene además poderosos sectores ganadores? En este punto, la transición social reclama volver la mirada a la transición política, ámbito de las decisiones colectivas, y a la transición económica, ámbito de generación de los recursos que luego son distribuidos. Ante realidades como las descritas, ¿qué más deseable que tener correlaciones de fuerza favorables al cambio y recursos financieros? En el corto plazo, es difícil contar con estas condiciones, mucho más con ambas.

Pero asumiendo por un momento que El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua efectivamente reunieran las condiciones políticas y recursos necesarios para reducir la importancia relativa de las familias en el manejo de riesgos, ¿incluyen las propuestas sobre qué hacer con la política social una reflexión sobre cómo poner voluntades políticas y recursos al servicio de transformar estructuras sociales? ¿O se piensa que basta con afectar la política económica? En particular, ¿existe una reflexión sobre cómo transformar estructuras sociales tan marcadamente diferentes a las propias de los países que son actualmente generadores de recomendaciones de política pública en nuestra región? ¿Hay condiciones para la adaptación de las lecciones de política extraídas o extraíbles de países como Chile, Costa Rica o México? Esta es una de las preguntas más necesarias y urgentes para promover cambios en las prácticas de asignación de los recursos en favor de menor responsabilidad privada, mayor responsabilidad colectiva institucionalizada y menor dependencia de las relaciones primarias de sociabilidad. Dadas las particularidades del régimen de bienestar informal-familiarista, las alternativas no serán extrapolables sin modificaciones de otros regímenes de la región, sino que tendrán que ser propias, o adoptadas previa adaptación.

¿Habría alternativa a familia y más familia? La respuesta, como se fundamenta en el capítulo final, está sujeta a la creación de condiciones políticas e institucionales en cuyo marco hacerse esta pregunta. El principal obstáculo es que mientras la transición política tiene mucho que perder o que ganar de las transformaciones sociales, la transición económica podría estar cómodamente asentada en que todo siga como está.

Pero no debería adelantarme.

## Capítulo I

# BIENESTAR Y REGÍMENES DE BIENESTAR, ¿QUÉ SON Y POR QUÉ ABORDARLOS?<sup>1</sup>

### ¿QUÉ ES EL BIENESTAR?

*El punto central de la agenda económica, política y social de América Latina no es la pobreza, sino la justicia.*

*De otra manera: ensayos sobre política social y equidad*

Eduardo Bustelo

En países que se encuentran en la región más desigual del globo, ¿no es un eufemismo hablar de bienestar? ¿Qué es el bienestar? ¿Cómo se define? Históricamente su definición no ha sido obvia, neutral o universal. En América Latina, el bienestar fue recurrentemente interpelado por su ausencia o su insuficiencia. Dos conceptos lo han traído repetidamente al debate público: la pobreza, entendida de modo implícito como un estadio inferior al bienestar, y la inequidad, entendida de modo explícito como la inadecuada distribución de insumos (por ejemplo, años de educación) y capacidades (por ejemplo, empleabilidad) socialmente deseables. El bienestar ha sido asimilado a disponibilidad de ingresos, por encima o por debajo de un cierto umbral; asociado a la satisfacción de necesidades básicas requeridas para la supervivencia; entendido como manejo de distintos tipos de riesgos; y considerado como la libertad

---

<sup>1</sup> Este es el marco teórico que orientó el presente trabajo, así como también orienta la investigación más amplia que realizo desde el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.



para alcanzar aquello que se considera valioso ser o hacer a partir de capacidades funcionales como la educación y la salud.

Este estudio aborda el bienestar como capacidad, no como estado. ¿Capacidad para qué? Para el manejo de la incertidumbre. Enfermedad, vejez, discapacidad, discriminación, desempleo, divorcio, muerte están sujetos a incertidumbre, es decir, son ejemplos de riesgos.

En la investigación social la noción de riesgos tiene una larga tradición. Desde la teoría económica, autores como Schumpeter y Smith plantean que las decisiones relativas a fines económicos (por ejemplo con respecto a inversiones y ganancias) siempre son inciertas, porque los agentes tienen un conocimiento imperfecto sobre la situación. Desde la antropología, Douglas afirma que las relaciones sociales son inherentemente riesgosas e inciertas. Las ideas religiosas son respuestas a dicha incertidumbre y permiten, por lo tanto, un manejo del riesgo (Abercrombie et al., 2000). Desde la sociología, la noción de riesgos tiene mucha importancia, por ejemplo, en la investigación sobre regímenes de bienestar. Esping-Andersen (1990) argumenta que los mismos son arreglos sociales que lidian, mejor o peor, con estructuras de riesgo dadas.

El enfoque neoclásico aborda los riesgos y su manejo como producto de un cálculo individual. El riesgo se define en función de disponibilidad de ingresos por debajo de las necesidades de consumo de bienes y servicios básicos. Lo que interesa a los hogares es alcanzar el bienestar a través de la libertad u opción de consumo. Este enfoque supone que el mundo deseable es uno en el que individuos y hogares están plenamente mercantilizados. Dicho de otro modo, se asume que el bienestar es deseable y posible de alcanzar a través del manejo privado, mercantil, de los riesgos. Con este punto de partida, la intervención del Estado para generar manejos públicos del riesgo no puede ser sino compensatoria. Se trata de un enfoque residual del manejo colectivo de riesgos. En segundo lugar, considera los riesgos como dados de manera objetiva. Y finalmente, aborda los cálculos a nivel de las familias al margen de la influencia de instituciones sociales como el mercado o el Estado (Lau Jorgesen y Van Domelen, 1999).

Como suele suceder, debemos cuidarnos de “no tirar al niño con el agua sucia”, separando la noción neoclásica de riesgo de la noción de riesgo en tanto tal. El enfoque neoclásico no es el único disponible para abordar el bienestar como manejo de riesgo. Pero su énfasis en la familia resulta útil para dar cuenta del manejo de riesgos de amplios sectores de la población latinoamericana que están básicamente librados a su suerte intentando compensar todo tipo de “fallas” institucionales. Concretamente, desde el enfoque neoclásico, se señala que personas y hogares lidian con los riesgos a través de distintos arreglos que permiten

la prevención, amortiguación o manejo de riesgos. Estos arreglos son de tres tipos, según se basen en relaciones mercantiles, públicas o informales. Los arreglos formales-mercantiles comprenden aquellas medidas relacionadas con el acceso al mercado financiero como la diversificación de inversiones, seguros de vejez y enfermedad y préstamos bancarios. Los arreglos formales-públicos abarcan medidas como la definición de estándares laborales, transferencias, subsidios y la generación de empleo. Los arreglos informales surgen ante la falta de instituciones de mercado e intervención pública. Comprenden la autoprotección que despliegan las personas y sus familias a través de medidas tales como el casamiento, las redes comunitarias de apoyo y el capital físico como tierra o ganado (Lau Jorgesen y Van Domelen, 1999).

A diferencia de lo que sostiene el enfoque neoclásico, los riesgos no se definen objetivamente: la política pública moldea hasta la propia definición de lo que se consideran riesgos públicos o privados; y moldea además el mercado laboral y de consumo. Estas instituciones no están, por lo tanto, de ningún modo “dadas”, sino que son social y políticamente construidas. El enfoque neoclásico, preocupado por acciones individuales, las toma como lo dado y no como variables.

Otra diferencia con dicho enfoque es que los riesgos no son una propiedad de los individuos sino probabilidades de los colectivos. Varían a partir de dimensiones como la clase social, la generación y el género (Esping-Andersen, 2001). Constituyen regularidades empíricas, probabilidades que se expresan en patrones histórica y socialmente definidos a partir de estas regularidades. Distintos colectivos tienen diversas estructuras de riesgos. Dimensiones como la estratificación socioeconómica y de género definen fuertemente la estructura de riesgos con la que lidian las personas. De igual manera, y asociado a estas dimensiones, inciden otros factores como el nivel educativo o la localización geográfica.

Asimismo, si bien las probabilidades empíricas son o pueden ser parte de la construcción social de la noción de riesgo, la cognición de los individuos y la elección individual frente a ciertos riesgos tiene que ver con ideas sociales de moral y de justicia (Douglas, 1996). En otras palabras, los riesgos no se construyen como resultado de las probabilidades empíricas, de costos y beneficios empíricamente determinados “a secas”, sino de la interpretación de dichas probabilidades. Es la interacción social la que produce nociones sobre el riesgo que luego se reflejan en el comportamiento individual. “Cada organización social está dispuesta a aceptar o a evitar ciertos riesgos [...] Valores comunes conducen a miedos comunes [...] Los individuos están dispuestos a aceptar riesgos a partir de su adhesión a determinadas formas de sociedad” (Douglas, 1996: 15).

Las estructuras de riesgos socialmente interpretadas y su reflejo en decisiones colectivas, por ejemplo de política pública, no son aleatorias ni tampoco inmutables. Se cristalizan en prescripciones tanto a nivel individual e interpersonal como a nivel de las políticas públicas. Los paradigmas de política pública son un conjunto relativamente articulado de proposiciones sobre la realidad y sobre cómo debería ser abordada.

Como parte de estos paradigmas –como veremos con más detalle luego–, las conceptualizaciones sobre el riesgo conllevan nociones sobre cómo prevenirlo (por ejemplo, frente a cierto tipo de enfermedades), mitigarlo (por ejemplo, frente al desempleo) o atenderlo (por ejemplo, frente a la vejez).

### **BIENESTAR Y ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA**

Si abordamos el bienestar como capacidad, ¿cómo se distribuyen qué capacidades? En cualquier sociedad capitalista, el acceso a los recursos, incluidos los bienes y servicios, se distribuye de manera desigual: algunas personas acceden más y otras menos, sean estos económicos, sociales o políticos, como lo reflejan los salarios, el tiempo y la autonomía. La ubicación de las personas en estratos o grupos jerárquicamente organizados según su acceso a recursos constituye aquello a lo que desde la sociología se alude como “estratificación”.

Pocos temas han sido tan estudiados y desde tan diversas disciplinas como la estratificación. Desde la economía, la *desigualdad socioeconómica* se refiere a las diferentes limitaciones o posibilidades que tienen hombres y mujeres en una sociedad para: generar ingresos y adquirir bienes y servicios ofrecidos en el mercado; poseer distintos tipos de recursos; sacarle provecho a los elementos mencionados en primer y segundo lugar. Este tipo de desigualdad se encuentra fuertemente condicionada, aunque no totalmente determinada, por la dinámica de los mercados laborales remunerados en un momento dado del desarrollo de una sociedad. Desde la economía se privilegia la disparidad en la distribución, el consumo y, más recientemente, las capacidades (Eyben y Lovett, 2004).

Desde la sociología interesan principalmente las *clases sociales*, *el estatus* y *el poder*, es decir, los dos últimos puntos mencionados anteriormente. No es fácil resumir los aportes realizados para pensar estas categorías dado que tres fundadores de la sociología, Marx, Weber y Durheim, sentaron sus respectivas bases conceptuales para abordar la estratificación social.

Para Marx las desigualdades económicas están estructuradas objetivamente: “La clase no tiene que ver con la posición que las personas creen que tienen sino con las condiciones objetivas que permiten a

algunos tener un mejor acceso a las compensaciones materiales que a otros” (Giddens, 1999: 322). A los efectos de identificar las clases sociales, es clave tener en cuenta la posesión o no de medios de producción. Las clases como agrupaciones de individuos definen sus fronteras según sea su relación con los medios de producción (es decir, en relación con aquello con lo que uno se gana la vida y aquellos con quienes uno se gana la vida). En la naciente Europa industrial en la que vivía, Marx veía dos clases: la de los industriales o capitalistas y la clase obrera que se ganaba la vida vendiendo su fuerza de trabajo. La relación entre clases se basa en la explotación que la clase dueña de los medios de producción hace de la clase obrera<sup>2</sup>.

Aunque Marx trabaja principalmente sobre el análisis dicotómico de clases, también comprendió que los sistemas de clase eran más complejos: identificó clases en transición así como divisiones al interior de las clases. Por ejemplo, identificó conflictos entre banqueros e industriales manufactureros, como así también entre personas que poseen pequeños negocios y quienes poseen negocios grandes, y señaló la relevancia de los parados de larga duración en las clases obreras (compuestos por minorías étnicas).

Max Weber retomó el análisis de estratificación hecho por Marx e igualmente reconoció que las clases se basan en condiciones económicas objetivas. Sostuvo, sin embargo, que factores económicos no reconocidos por Marx, no relacionados con la posesión de medios de producción, también resultan importantes en las divisiones de clase: “Entre esos recursos se pueden incluir especialmente los conocimientos técnicos y las credenciales o calificaciones que influyen en el tipo de trabajo que las personas pueden obtener” (Giddens, 1999: 322-324). Weber incorporó el estatus como aquellas diferencias que existen entre dos grupos en relación a la reputación o al prestigio que le conceden los demás. El prestigio puede ser positivo o negativo, y varía independientemente de la división de clase. Si bien las clases se conciben como algo objetivo (propiedad y ganancia), el posicionamiento de los individuos según su estatus depende de evaluaciones subjetivas sobre diferencias sociales, en este caso la forma de vida de cada grupo (Giddens, 1999).

Finalmente, aunque menos importante para el presente estudio, Weber define el partido como aquellos grupos que trabajan conjuntamente por tener aspiraciones, orígenes e intereses comunes, y que pue-

---

<sup>2</sup> La naturaleza de esta explotación descansa en la plusvalía: desigualdad en cuanto a las ganancias que obtienen los capitalistas. “Un grupo de trabajadores en una fábrica textil, digamos, puede producir un centenar de trajes al día. La venta de la mitad de los trajes proporciona una renta suficiente para que el fabricante pague los salarios de los trabajadores. El ingreso que genera la venta del resto de la ropa constituye el beneficio” (Giddens, 1999: 321).

den aglutinar distintos tipos de intereses y objetivos de distintas clases sociales. Incorpora así la desigualdad del poder político.

Recientemente, Grusky y Sorensen (2001) han recuperado el trabajo de Durkheim, en especial sobre la división social del trabajo, para argumentar que en una sociedad, al nivel de las ocupaciones, se desarrollan formas de solidaridad local con valores compartidos menos abstractos que a escala social. Esta noción durkheimiana nos permite tender un punto con recursos como el capital social, desarrollados a partir de la reciprocidad entre individuos colocados en una misma situación.

Giddens sostiene que la clase constituye “un agrupamiento a gran escala de personas que comparten ciertos recursos económicos, los cuales tienen una gran influencia en la forma de vida que pueden llevar. La propiedad de la riqueza y la ocupación son las bases más importantes de las diferencias de clases” (1999: 319). Se trata de modelos que buscan dividir a la población en categorías mutuamente excluyentes definidas por el estatus de empleo y otras características laborales, en particular la ocupación (Grusky y Kanbur, 2004). En los estudios que conceptualizan las clases sociales, se sugiere que los mercados laborales, y sobre todo las ocupaciones, son elementos centrales para comprender los procesos de generación de desigualdad socioeconómica.

El presente trabajo se basa en una categorización desarrollada por Pérez Sáinz et al. (2004), aplicada previamente a tres países centroamericanos: Costa Rica, Guatemala y El Salvador. Estos autores emplean un enfoque ecléctico desde el punto de vista que combina el interés marxista por la propiedad de los medios de producción con un análisis de dimensiones como la educación y la ocupación, más propio del enfoque weberiano. Este eclecticismo permite, precisamente, aprehender distribución de recursos y patrones de consumo.

## **BIENESTAR Y ESTRATIFICACIÓN DE GÉNERO**

El género como concepto ha sido la contribución más importante del feminismo contemporáneo (Lamas, 2002). Desde un punto de vista sociológico, comenzó a ser usado por feministas de Estados Unidos a mediados de los años setenta, para distinguir entre lo biológico y lo construido socialmente<sup>3</sup>. Se remarcó la denuncia del sexismo como discriminación análoga al racismo. La denuncia se volcaba contra la diferencia hecha desigualdad expresada en el “control, represión y ex-

---

3 El primer uso del concepto para aludir a construcciones sociales fue realizado desde la psicología por Robert Stöller (1968) quien, a partir de un estudio sobre trastornos de la identidad sexual, distingue entre asignación (al nacimiento en base a órganos genitales), identidad (experiencia vital de los primeros años) y papeles (normas y prescripciones sociales con base en la división sexual del trabajo) de género (ver Lamas, 2002: 34-35).

plotación ejercida sobre los cuerpos de las mujeres” a partir de su naturalización (Lamas, 2002: 52), con la dificultad de que “la estructuración del género se llega a convertir en un hecho social con tanta fuerza que inclusive se piensa como natural” (Lamas, 2002: 37). Es en términos de Durkheim un hecho social, en tanto se presenta como si fuera una cosa, objetiva e inmutable, hecha de representaciones simbólicas, normas, instituciones sociales (como el sistema de parentesco, la familia y el mercado laboral), identidades y papeles. En síntesis, el género es prácticas, ideas y discursos que implican a la vez diferenciación y jerarquía (Scott, 1990).

Gayle Rubin (1975) formalizó la distinción entre lo biológico y lo social a partir de la definición del sistema sexo/género.

[Se trata de] el conjunto de arreglos a partir de los cuales una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de actividad humana; con estos “productos” culturales, cada sociedad arma un sistema sexo/género, o sea, un conjunto de normas a partir de las cuales la materia cruda del sexo humano y de la procreación es moldeada por la intervención social (Lamas, 2002: 39).

El sistema sexo/género se teje a partir del parentesco, determinado por el intercambio matrimonial, y reglamenta la reproducción y la participación pública de las mujeres, tanto económica como política. Para Rubin, el sistema sexo/género es el “locus”, el lugar en el que se origina la opresión, no sólo de las mujeres sino de las minorías sexuales<sup>4</sup>.

Desde la década del setenta, cuando se extiende la utilización del concepto de género, este se sitúa en forma paralela a otros dos: clase social y raza. La desigualdad, se argumentó, está simultáneamente organizada en torno a estos tres ejes (Scott, 1990). Así planteado, se sugería un paralelismo que, de acuerdo a Scott, es erróneo.

Cuando invocamos las clases, trabajamos con o contra un conjunto de definiciones que, en el caso del marxismo, implican una idea de causalidad económica y una visión del camino a lo largo del cual se ha movido dialécticamente la historia. No hay la misma claridad o coherencia en los casos de raza o

---

<sup>4</sup> En los noventa, se popularizó la llamada “perspectiva de género”. Ello coincide con su aparición fuerte en la comunidad académica latinoamericana (Lamas, 1999). Lamas advierte la paradoja de que la extensión del uso del concepto llegó de la mano de una equiparación entre sexo y género y, por lo tanto, de una cierta vuelta al principio. El género son las mujeres, el sexo femenino. Scott lo refuerza afirmando que, en el mundo académico, muchísimos estudios reemplazaron “mujeres” por “género”. De esta manera, como señala Sofía Montenegro, el género se convierte en un “concepto operante aislado” que reduce la realidad a *cliché*.

género. En el caso de género, el uso ha implicado un conjunto de posiciones teóricas como también de meras referencias descriptivas a las relaciones entre sexos (Scott, 1990: 26).

De allí se desprenden varias de las dificultades para vincular género y clase.

A lo anterior se suma la apropiación del concepto de género bajo muy diversas tradiciones teóricas, epistemológicas y políticas (ver Scott, 1990: 43). Al menos dos grandes tradiciones intelectuales son relevantes para abordar la relación entre clase y género: la marxista o socialista feminista<sup>5</sup>, y la radical, cada una de las cuales ofrece distintas interpretaciones sobre cómo se articulan ambas dimensiones.

La perspectiva radical parte de la necesidad del varón de dominar a las mujeres para trascender su alienación de los medios de reproducción de la especie (O'Brien, haciendo una analogía con Hegel, en Scott, 1990: 30). El origen de la opresión radica en la "tiranía de la reproducción" (Firestone, 1970). Por lo tanto, será superada una vez que la reproducción pueda ser separada del cuerpo de las mujeres (Firestone, 1970) o cuando las mujeres comprendan de manera adecuada el proceso de reproducción y la mitificación ideológica que hace el patriarcado de la maternidad.

El objeto de análisis es la opresión por parte de una clase de personas (los hombres) a otra (las mujeres). Describen la situación de las mujeres como la consecuencia de una relación de poder directa entre hombres y mujeres, en la que los hombres tienen intereses concretos y fundamentales en el control, uso, sumisión y opresión de las mujeres (Lengermann Madoo y Niebrugge-Brantley, 1998). Esta relación de dominación de los hombres a las mujeres constituye el patriarcado, en tanto orden del padre extendido a la dominación masculina. El patriarcado precede al capitalismo y constituye u organiza la desigualdad fundante de otras formas de dominación (como la raza o la clase), siendo el sexismo la ideología que lo acompaña.

La perspectiva marxista tiene como referente principal a Heidi Hartmann (1981). Esta autora se enfoca en la desigualdad en tanto considera que existe una distribución distinta y jerarquizada de recursos materiales y simbólicos entre hombres y mujeres, y que ella es producto de la organización social y no de la naturaleza<sup>6</sup>. El origen de esa des-

---

5 El marxismo feminista está más influido por los pensadores marxistas del siglo XIX como Marx y Engels, y considera que en última instancia la clase es la fuente principal de la subordinación de las mujeres. El feminismo socialista está más influido por pensadores marxistas contemporáneos como Habermas o Althusser, y enfatiza la interrelación entre sistemas de dominación (Putnam Tong, 1998).

6 El origen de la desigualdad es sistémico. Por ello, la perspectiva marxista se aleja de teorías liberales de la desigualdad que la atribuyen a una ideología susceptible de ser

igualdad se encuentra en la relación entre patriarcado y capitalismo, que son distinguibles entre sí, pero actúan conjuntamente. Una manera de combinarlos es como lo hace Hartmann, tomando como referente los modos de producción, para luego analizar cómo familias, hogares y sexualidad cambian bajo cada uno de estos modos (Scott, 1990).

Estudios antropológicos posteriores profundizan los aportes de Gayle Rubin. Por ejemplo, Ortner y Whitehead plantean que el género es “primero que nada, un sistema de prestigio”, de distribución, regulación y expresión de prestigio (Lamas, 2002: 44). Ello permite relacionar el género con otras formas de estratificación. En términos weberianos, el género se estructuraría a partir de la dimensión de prestigio y, desde allí, daría origen o reforzaría estratificaciones de clase (económicas) y de poder (políticas).

El análisis de la articulación entre el sistema de prestigio y el género pone en evidencia una importante contradicción: que aunque la estructura de la sociedad sea patriarcal y las mujeres como género estén subordinadas, los hombres y las mujeres de un mismo rango están mucho más cerca entre sí que de los hombres y las mujeres con otro estatus. Esta contradicción ha sido uno de los puntos más álgidos del debate feminista. A pesar de la condición universal de subordinación femenina, la diferencia específica de clase (y de etnia) crea una separación entre las mujeres (Lamas, 2002: 46).

Precisamente porque el patriarcado capitalista tiene especificidad con respecto a la manifestación de la opresión de género bajo otros modos de producción, Nancy Fraser propone abordar la desigualdad social en función de la clase (en tanto subordinación objetiva) y el estatus (en tanto subordinación subjetiva, socialmente construida, en realidad, intersubjetiva)<sup>7</sup>. Permite abordar distintos tipos posibles de desigualdades a tomar en cuenta para hablar de estratificación social bajo arreglos sociales específicos. En un contexto social determinado, estas distintas desigualdades se articulan de diferentes maneras.

La noción de división sexual del trabajo es producto del marxismo feminista. Los arreglos sociales están divididos en dos esferas, productiva y reproductiva, históricamente responsabilidad de los hombres y lo

---

modificada dentro de las reglas de juego del propio sistema: el sexismo, en tanto ideología similar al racismo, es la causa de la desigualdad.

7 Con la dificultad, afirma la autora, de tener que resignificar conceptos largamente asentados en la tradición sociológica como lo son clase y estatus. A su vez, tiene la ventaja de permitir abordar sistemas de dominación/subordinación/desigualdades no sólo de género (como es el caso en este trabajo) sino de estatus, basados en otras dimensiones como la raza.



masculino, y de las mujeres y lo femenino, respectivamente. Esta organización del trabajo no es producto del capitalismo, sino que lo precede. Sin embargo, el capitalismo se beneficia de ella y la reproduce, no sólo en la esfera doméstica sino en el propio mercado de trabajo. En él hay trabajos “femeninos” y trabajos “masculinos” que se benefician del aprendizaje de género asociado a los sexos. Dicho de otro modo, las calificaciones constituyen un elemento central para la organización del trabajo, y están teñidas de las relaciones de género (Di Tella et al., 2004).

Partiendo del concepto de sexo-género y de la división sexual del trabajo, los estudios de género permiten poner en evidencia la naturaleza sexuada del trabajo y del concepto adecuado de trabajo que predomina en las ciencias sociales, así como ampliar dicho concepto para incorporar como tal al trabajo no remunerado (Di Tella et al., 2004). La división sexual del trabajo y la propia noción de trabajo tienen evidentes consecuencias, tanto para comprender la constitución de los regímenes de bienestar, como para poner la noción de régimen de bienestar en función de comprender efectos variables que las sociedades de mercado tienen en las relaciones de género.

Esta investigación incorpora el género como una dimensión central del análisis de los regímenes de bienestar en tanto las prácticas de asignación de recursos se organizan en torno a la división sexual del trabajo. Dicho de otro modo, mercantilización, desmercantilización y familiarización tienen lugar en mundos sociales genéricamente contruidos, de allí que la constelación de prácticas de asignación de recursos varíe según la división sexual del trabajo que las sustenta. Al mismo tiempo, los cambios en las prácticas de asignación de recursos tienen efectos en la división sexual del trabajo al interior de un régimen de bienestar. Por eso, conocer la división sexual del trabajo propia de cada régimen de bienestar constituye además una herramienta para la formulación de políticas públicas.

## **EL BIENESTAR Y LOS REGÍMENES DE BIENESTAR**

Si entendemos el bienestar como capacidad para el manejo de los riesgos sociales, ¿de qué es producto esta capacidad? El análisis de la estratificación nos hizo volver la mirada a sistemas de dominación que tienen implicaciones directas para la distribución de las capacidades en la sociedad. Pero capitalismo y patriarcado toman forma en sociedades concretas con variaciones notables (Skocpol, 1992). Por ello es necesario contar con un nivel intermedio de análisis que permita ubicarse en los contextos específicos en los que la dominación o la opresión tienen lugar, y poder así dar cuenta de dichas variaciones.

Comencemos por el final: aun en sociedades capitalistas avanzadas, una gran proporción de la población no accede al intercambio

mercantil de manera directa, es decir, a partir de su propia inserción en los flujos de intercambio. Por el contrario, lo hace de manera indirecta, por ejemplo a través de relaciones de parentesco que asignan responsabilidades a los padres sobre los hijos/as o sus mayores<sup>8</sup>. A la vez, gran parte de lo que las personas necesitan para el manejo de riesgos no depende sólo del intercambio mercantil: por ejemplo, es posible comprar frutas y verduras, pero luego alguien tendrá que cocinar; se puede llevar a los hijos/as a una guardería, pero a alguna hora del día deberán ser recogidos. La combinación de cuidado-dependencia y de mercado-dependencia es constitutiva de relaciones de interdependencia en cuyo marco la población lidia con riesgos sociales. Son, por decirlo así, la amalgama que articula prácticas de asignación de recursos en colectivos humanos antes que en individuos “suelos”.

Entonces, en las sociedades capitalistas, el intercambio mercantil es la principal práctica de asignación de recursos, pero no la única. Bajo la primacía del mercado, todas lo hacen también a través de otras prácticas como las que tienen lugar en la familia o la política pública (Polanyi, 2000). El concepto de “regímenes” de bienestar alude a la combinación de prácticas de asignación de recursos existentes en un cierto momento en una determinada sociedad (Esping-Andersen, 2001). Dichos regímenes se inscriben en la tradición weberiana de construcción de “tipos ideales”, que se basan en exageraciones de la realidad que dan lugar a modelos conceptuales, en este caso, relativos a la asignación de recursos<sup>9</sup>. Toda situación concreta se distancia, en mayor o menor grado, de los tipos ideales: su importancia es como herramienta que permite aprehender las situaciones reales.

En América Latina, Carlos Barba (2005) plantea que los regímenes de bienestar aluden a los regímenes concretos y que son expresiones de paradigmas, estos sí, tipos ideales. Incluso cita a Esping-Andersen en esta concepción de los regímenes de bienestar como realidades empíricas. Este último es claro, sin embargo, en que los regímenes de bienestar constituyen abstracciones de regularidades empíricas con ciertos rasgos característicos<sup>10</sup>.

Estas prácticas se organizan en torno a cuatro lógicas principales (Polanyi, 2000) que, a su vez, se reflejan en instituciones específicas.

---

8 Por cierto, históricamente cambiantes a partir de transformaciones en la concepción de riesgos y de las maneras de protección apropiadas para hacerles frente.

9 En relación con los estados de bienestar, Richard Titmus (1958) inició esta línea de trabajo a partir de distinguir países según tuvieran estados residuales o universales.

10 Además, no me resulta posible estar de acuerdo en que los paradigmas constituyan tipos ideales del régimen, dado que, como explicaré más adelante, son uno de los diversos ingredientes que dan forma a los regímenes de bienestar.

Por ejemplo, una lógica es la asignación autorizada de recursos por la cual un colectivo autoriza a una entidad central para captar y redistribuir recursos. Instituciones que expresan esta lógica son el Estado, las organizaciones comunitarias y en muchos casos las agencias de cooperación. Podría denominársela “asignación colectiva de recursos”, entendiendo que puede tener lugar a distintos niveles, desde el ámbito nacional hasta el local y con mayores grados de participación del Estado y la política pública en contrapunto con la sociedad civil y sus redes de organizaciones.

¿Cuáles son las principales lógicas? En primer lugar, estructuras autárquicas asignan recursos a partir de la administración doméstica en unidades cerradas de producción que se abastecen a sí mismas de todo lo necesario. Es el caso de las cada vez menos comunidades que viven exclusivamente de lo que producen.

En segundo lugar, las estructuras que Polanyi llama “simétricas” pero que en realidad asignan recursos a partir de la división sexual del trabajo. Según este autor, a lo interno de la familia, los recursos se asignan a partir de la reciprocidad en el marco de relaciones personales. Ello trasunta la visión, predominante a mediados del siglo pasado, de la familia como comunidad de intereses. Sin embargo, la noción de reciprocidad no resulta apropiada para caracterizar relaciones de dependencia económica y afectiva, propias de la división sexual del trabajo y las relaciones generacionales. Es típicamente el caso de la familia y de las redes vecinales y comunales. Ejemplos son la madre que prepara los alimentos o la vecina que recibe a los niños después de la escuela mientras los padres vuelven del trabajo. Las economistas feministas han introducido el conflicto en las relaciones familiares y lo han identificado, por ejemplo, en la doble y triple jornada de trabajo que desempeñan las mujeres.

En tercer lugar, las estructuras céntricas asignan recursos a partir de una redistribución autorizada que entrega y reasigna recursos comunitariamente. Conlleva una asignación colectiva de recursos, tanto en cantidad como en los criterios a través de los cuales se asignan. Ejemplo de ello son los programas estatales de salud y educación.

La intervención del Estado resulta clave, tanto para extraer recursos como para distribuirlos y regular el funcionamiento del mercado, en general, y del mercado laboral en particular (Tilly, 2000). “Una de las principales funciones del Estado es la regulación de las relaciones sociales: entre el capital y el trabajo, entre la ciudadanía y el Estado, y entre los hombres y las mujeres” (Macaulay, 2000: 345).

La asignación colectiva estatal de los recursos es la práctica más estudiada en el marco de los regímenes de bienestar. Por ello, no puede extrañar que la noción de “régimen” se haya desarrollado, de alguna

manera, como una extensión de la noción de “Estado” de bienestar. Tanto es así, que muchas investigadoras emplean la noción de “régimen de política social” para abordar la compleja trama de interacciones que establece el Estado con la sociedad (antes que la trama de interacciones entre esferas) (ver O'Connor et al., 1999).

Una de sus características principales es la incoherencia.

En los estados modernos, las políticas pueden desarrollarse en distintos departamentos o ser promovidas por grupos de presión distintos, que despliegan recursos estratégicos diferentes (discursivos, políticos, económicos). Esto quiere decir que puede haber considerable variación en las políticas promovidas y que unas y otras pueden incluso estar en conflicto (Molineux, 2000: 40; traducción propia).

No es de extrañar, después de todo, que la asignación colectiva de recursos a través del Estado tenga la particularidad de incidir y dar forma a las otras prácticas. Se trata de una característica propia de su capacidad regulatoria. Por ejemplo, la intervención estatal puede transformar o mantener la división histórica del trabajo entre hombres y mujeres a través, por caso, de la expansión de derechos y la política social. Que muchas veces se haya hecho por razones de Estado no quita que, “con respecto a la inequidad de género, los estados se han posicionado en una variedad de maneras, a veces desarrollando políticas que la alivian o eliminan en ciertas áreas [...] Las relaciones entre el Estado y el género deben por lo tanto ser entendidas como variables y contingentes” (Molineux, 2000: 40; traducción propia).

Las relaciones de género influyen sobre los estados de bienestar, y los estados de bienestar a su vez inciden sobre las relaciones de género a través de la institución del matrimonio, el salario familiar y la división sexual del trabajo. Los estados de bienestar modelan también la interacción entre familias y mercados laborales a través de la definición de criterios mediante los cuales las personas reclaman acceso a la distribución autorizada de recursos: los hombres tienden a reclamar dicho acceso en tanto trabajadores y las mujeres en tanto esposas y madres.

En cuarto lugar, las estructuras de mercado asignan recursos a partir del intercambio mercantil, a través del cual las personas venden su fuerza de trabajo y a cambio compran bienes y servicios<sup>11</sup>. Ello requiere de ingresos, que a su vez dependen de la cantidad y tipo de

---

11 Este planteo de Polanyi tiene raíces en Karl Marx (1864), quien casi un siglo antes abordó el capitalismo y el mercado como formaciones históricas. Además, es Marx quien elabora el concepto de mercancía, central en el análisis de las prácticas de asignación de recursos de Polanyi.

empleo que demanda el mercado laboral, doméstico o transnacional, así como de la oferta que pueden hacer las personas según su educación formal, experiencia y tiempo que puedan destinarle al trabajo remunerado, entre otros factores. Ejemplos de ello son los patrones de consumo que reflejan, casi de manera directa, el poder adquisitivo de cada persona.

Las prácticas de asignación de recursos coexisten bajo el predominio de alguna sobre las otras. En las sociedades capitalistas, centrales y periféricas, el intercambio mercantil es el principal mecanismo de asignación de recursos. El acceso a bienes y servicios depende, de manera fundamental, de los ingresos que sean capaces de generar las personas<sup>12</sup>. Sin embargo, el intercambio mercantil no es el único, ni para muchas personas siquiera el principal, mecanismo de asignación de recursos. La asignación de recursos también se realiza a través del Estado y definitivamente a través del trabajo no remunerado, principalmente femenino, que tiene lugar en la familia.

La constelación de recursos asignados al intercambio mercantil, la división sexual del trabajo y la asignación colectiva de recursos dan lugar a regímenes de bienestar (Esping-Andersen, 1990). Todos los regímenes contemporáneos están apoyados, en mayor o menor medida, en la estructura ocupacional y en el supuesto de que existe un único modelo de familia constituido por varones proveedores y mujeres cuidadoras (Esping-Andersen, 1990; Lewis, 1993; Sainsbury, 1996; 1999). Además de manifestarse en prácticas, los regímenes de bienestar se expresan en percepciones, discursos, creencias y orientaciones normativas (Haas, 2005).

Lejos de construir interrelaciones armónicas y sinérgicas, los regímenes están hechos o permeados de tensiones y conflictos. Esto es así porque las prácticas de asignación de recursos están basadas en relaciones de poder que son permanentemente resistidas e interpeladas. A la vez, las tensiones y los conflictos son mayores cuantas más debilidades o “falencias” presenten unas u otras prácticas. Más adelante se analizará, para el caso de América Latina, lo que ocurre cuando los mercados laborales no logran absorber y remunerar de manera adecuada a grandes contingentes de personas, o qué sucede cuando la política pública no cumple siquiera funciones básicas de protección ante situaciones extremas.

---

12 Para llegar a esto debieron producirse modificaciones en las condiciones de vida, los valores, las normas y papeles asumidos por hombres y mujeres. Debieron constituirse los mercados laborales, separarse las personas de la tierra como medio de subsistencia, vender su fuerza de trabajo y utilizar el dinero como materia de intercambio.

El concepto de régimen de bienestar aporta, precisamente, este nivel de análisis intermedio, que permite dar cuenta de las variaciones en las maneras concretas en que el capitalismo y patriarcado se reflejan en arreglos sociales que reproducen o alteran la pauta de estratificación. Fue originalmente propuesto por Esping-Andersen (1990) para referirse a variedades de capitalismo, y luego fue ampliado para abarcar también lo que podríamos denominar “variedades de patriarcado”.

¿Pero qué diría Marx de este énfasis en la distribución antes que en la producción de los recursos? Cada modelo de producción brinda ciertos márgenes para la distribución de los recursos. Estas variaciones ameritan el estudio, en sus propios términos, de los modos de distribución y de sus relaciones con los modelos de producción<sup>13</sup>.

### **DIMENSIONES CONSTITUTIVAS DE LOS RÉGIMENES DE BIENESTAR**

Partimos del bienestar como capacidad desigualmente distribuida para manejar la incertidumbre. Aludimos a dos dimensiones ordenadoras de esa distribución: la clase y el género. Ubicamos los regímenes de bienestar como tipos ideales, es decir, como herramientas teórico-metodológicas que nos permiten capturar rasgos propios de las constelaciones de relaciones existentes entre prácticas mercantiles, familias y asignación colectiva de recursos. La pregunta inevitable es: ¿cómo afecta a los regímenes de bienestar la distribución de capacidades, es decir, la estratificación inicial? ¿En qué medida reproducen dicha pauta y en qué medida la transforman?

Esping-Andersen propone abordar la desmercantilización como una suerte de “efecto neto” del Estado en la estructura social, concretamente de la medida en que la intervención estatal introduce grados de autonomía entre el intercambio mercantil y el manejo de riesgos. La desmercantilización se valora a partir de dos dimensiones: la inversión pública y, en especial tratándose de países europeos y norteamericanos con altos niveles relativos de inversión, los criterios para el acceso a dichos recursos. Esping-Andersen distingue los regímenes según el principal criterio de elegibilidad para el acceso a los recursos públicos. Este criterio puede consistir en: la necesidad, propia del régimen de bienestar liberal (en el caso de Estados Unidos o Australia); la contribución y asociación a una ocupación o corporación, propias del régimen corporativo (caso de Francia o Alemania); o la pertenencia a una comunidad o la ciudadanía, propias del régimen socialdemocrático (caso de los países escandinavos).

---

<sup>13</sup> Por ello, desde el IIS y el Instituto para el Estudio de las Américas (ubicado en Londres), con el apoyo de la Academia Británica, hemos iniciado un proceso de discusión que nos permitirá avanzar en la comprensión de estas relaciones.

Al considerar los países periféricos, como señala Rudra, no se puede dar como un hecho la mercantilización de la fuerza de trabajo (2005). Por el contrario, sus gobiernos necesitan promover el trabajo remunerado, es decir, mercantilizar tanto como desmercantilizar sus economías de mercado. Su papel es dual y ambas tareas son urgentes. “El trabajo se mercantiliza exitosamente cuando la mayoría de la gente depende del trabajo remunerado, y cuando los niveles de remuneración son determinados por fuerzas de mercado” sostiene Esping-Andersen con respecto al capitalismo de bienestar de los países desarrollados (Rudra, 2005: 15).

Cuanto más dependen las personas de sus ingresos, más desigual es su acceso a bienes y servicios, dado que la distribución del ingreso es, por definición, piramidal. La forma concreta que asume la pirámide depende de las características de la producción y del mercado de trabajo, aunque también del papel regulador del Estado. De igual manera, cuanto más dependen las personas del trabajo femenino no remunerado, más la estratificación social estará moldeada por la división sexual del trabajo.

A partir de Esping-Andersen, Orloff (1993) se propone reconstruir las dimensiones del enfoque de los recursos de poder para incorporar el género. Reconoce el papel del Estado en la mediación del conflicto capital-trabajo en cuyo marco el trabajo demanda grados de desmercantilización y se pregunta cómo incorporar el género, tanto en las relaciones capital-trabajo como en la propia mediación del Estado. Para ello, Orloff aborda el grado en que el Estado promueve la autodeterminación del mercado, por un lado, y del matrimonio, por otro, en tanto capacidad para crear y mantener hogares de manera autónoma. El concepto central es el de autodeterminación (agencia) en el marco de relaciones de interdependencia. Ello implica: el acceso a trabajo remunerado de hombres y mujeres; la creación de condiciones para asumir el cuidado fuera de las familias (participación del Estado en esto); la reorganización de roles al interior de las familias.

En la misma línea, un criterio fundamental para valorar el efecto del Estado en las relaciones de género es si mantiene o transforma el modelo tradicional de hombre proveedor y mujer cuidadora (Lewis, 1993; Sainsbury, 1999; Orloff, 1993). ¿En qué medida la política pública promueve cambios o refuerza la división sexual tradicional del trabajo? La respuesta puede ser que reproduce el modelo de hombre proveedor, o que promueve un modelo individual en el que hombres y mujeres pueden ser tanto proveedores/as como cuidadores/as (Sainsbury, 1999). Para ello se analizan tres dimensiones: la dependencia económica versus el acceso de las mujeres al trabajo remunerado; la subordinación de las mujeres dentro de familias nucleares versus familias lideradas por

mujeres; la organización del trabajo no remunerado o de cuidado a lo interno de la familia versus la existencia de sistemas de apoyo<sup>14</sup> (Lewis, 1993; Orloff, 1993).

¿Cuál es el papel de la política pública en promover un escenario o el otro? Para responder esta pregunta, dichas autoras analizan cómo la política pública se entrelaza con: el mercado laboral –concretamente, en qué medida se promueve el acceso de las mujeres al trabajo remunerado así como a los servicios que lo hacen posible cuando estas tienen responsabilidades de cuidado de otras personas; programas y prestaciones sociales, según su acceso sea en tanto ciudadanas o derivado de relaciones maritales o familiares; y la regulación de la reproducción.

Así como Esping-Andersen resume el efecto de la política pública en la estratificación inicial bajo el concepto de desmercantilización de riesgos y Rudra lo hace en términos de mercantilización de la fuerza de trabajo, Orloff (1993) inicialmente propuso el de desfamiliarización y posteriormente la capacidad de las mujeres de crear y mantener hogares autónomamente. Junto con O'Connor y Shaver, temieron que el concepto de “desfamiliarización” trasuntara la idea de que se busca alcanzar una autonomía sustantiva, precisamente la clase de ilusión de individuos independientes que el liberalismo ha promovido y que las feministas han criticado duramente en función de la interdependencia en la que hombres y mujeres nos desenvolvemos (O'Connor et al., 1999). Haciendo esta aclaración, sin embargo, la noción de desfamiliarización es sintética y alude a eximir, en algún grado y con respecto a ámbitos por especificar, la responsabilidad del cuidado como exclusiva responsabilidad privada y femenina.

Mercantilización, desmercantilización y desfamiliarización constituyen entonces tres dimensiones centrales para, en primer lugar, caracterizar regímenes de bienestar y, en segundo, explorar sus efectos en la distribución de capacidades para el manejo de riesgos, tanto en términos socioeconómicos como de género.

## **ACTORES, PARADIGMAS Y PRÁCTICAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN AMÉRICA LATINA**

No se discute que, hoy en día, el mercado ha desplazado al Estado del papel central que tenía en la construcción de la modernidad en América Latina. En términos de lo social, este desplazamiento se expresa, fundamentalmente, en la centra-

---

14 Existen definiciones amplias y restringidas de qué políticas públicas es preciso tener en cuenta para analizar, por un lado, el peso de las relaciones de género en la conformación de las relaciones de género, y por otro el papel del Estado y sus políticas en la transformación o mantenimiento de relaciones de género.



lidad que ha adquirido el mercado de trabajo en las dinámicas de (des)integración social (Sojo y Pérez Sáinz, 2002: 26).

Si los regímenes de bienestar permiten aprehender prácticas socioeconómicas y genéricamente construidas a partir de procesos históricos concretos, reflejados en articulaciones específicas entre clase, género y raza, es de esperar que en América Latina se presenten especificidades como región. ¿Qué sabemos de los regímenes de bienestar latinoamericanos?

En términos históricos, en América Latina, el rol del Estado ha sido central, tanto al ejercer su papel en la asignación colectiva de recursos como al no hacerlo. Aún hoy, cuando asistimos a una redefinición de los márgenes de acción de los estados nacionales en el marco de mercados crecientemente abiertos, existen distintos “filtros domésticos” en el procesamiento de las transformaciones. A lo largo del siglo pasado y en lo que ha transcurrido de este, observamos la permanente tensión entre tendencias regionales similares y particularidades nacionales. Las primeras están fuertemente marcadas por paradigmas de política. Es decir, signadas por nociones sobre lo deseable y lo posible que viajan y tiñen la política pública en distintos escenarios nacionales. Las segundas se encuentran influenciadas por constelaciones de actores y legados históricos que filtran, en mayor o menor grado y de maneras distintas, la adopción de paradigmas de política y se reflejan, por ejemplo, en los ritmos y radicalidad de su procesamiento (Martínez Franzoni, 1999).

En las tres primeras décadas del siglo XX se produjeron enormes cambios. El Estado liberal se vio amenazado por tensiones resultado del desarrollo económico, la urbanización y la inmigración. Emergieron nuevas clases sociales que manifestaron su descontento ante las elites agrarias y reclamaron participación política. Sindicatos, profesionales y organizaciones de mujeres fueron protagonistas de este proceso. Principalmente demandaban el reconocimiento de derechos sociales; en particular reclamaban por salarios, contratos laborales y negociación colectiva, entre otras demandas. En el caso de las mujeres, el proyecto liberal les brindaba un lugar en el ámbito público, coherente con el papel de madres y esposas en el ámbito privado. Las reformas sociales en materia de salud y educación conllevaron un aumento de la presencia femenina en el mercado laboral. Lo que las mujeres reclamaban en esta época eran principalmente derechos políticos y civiles, en particular el derecho al sufragio, a la autoridad sobre sus hijos/as, a la propiedad y al manejo de sus ingresos<sup>15</sup>.

---

15 Las organizaciones de mujeres de esta época dieron lugar a lo que se conoce como “primera ola” feminista.

En la etapa posterior, entre 1930 y 1950, el Estado en América Latina cambió considerablemente, ya sea dando lugar al terrorismo estatal (como en el caso de Nicaragua) o al Estado corporativo (como en Argentina o Brasil). Luego de la crisis del 29, emergió con fuerza un modelo de acumulación basado en la sustitución de las importaciones que requería de capacidad de industrialización y de mayor intervención del Estado en la economía. El consumo del mercado doméstico era importante y, en consecuencia, también lo eran los salarios y los sindicatos y empresarios en tanto actores que los negociaban.

Como sintetizan magistralmente Andrenacci y Repetto, el Estado que emergió en la década del treinta tenía políticas de trabajo caracterizadas por: la búsqueda del pleno empleo y la generalización de las relaciones salariales formales; la regulación del contrato de empleo tendiente a consolidar modalidades fordistas de organización del trabajo; y la generalización del sistema de seguros sociales colectivizando o estatizando la cobertura de los riesgos de la vida activa. En términos de políticas universales, se trataba de promover: una expansión del sistema de educación pública, incluyendo instrucción media y superior; la creación de una red de salud pública subsidiada y/o provista directamente por el Estado; y servicios de infraestructura social básica regulados, subsidiados o gestionados directamente por el Estado. En términos de políticas asistenciales, el enfoque defendía la creación de programas sociales (transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios) coyunturales a individuos y sujetos en situaciones de pobreza hasta su absorción o reabsorción en el mercado de trabajo (Andrenacci y Repetto, 2006: 9).

Los cambios no fueron homogéneos; la modernización se dio en tres modalidades de acuerdo al momento y la velocidad con que se concretó: temprana (como en Argentina, Chile, Ecuador, México y Uruguay), acelerada (como en Costa Rica) y tardía (como en Nicaragua u Honduras) (Mesa-Lago, 1994). Tal como muestra el análisis de los regímenes de bienestar actuales, cincuenta años más tarde, estos legados se encuentran aún presentes en las prácticas de distribución de los recursos. Bajo la industrialización sustitutiva de importaciones se promovió un triángulo armonioso entre mercado laboral, política social y bienestar (Sojo y Pérez Sáinz, 2002). Dicha armonía fue mayor cuanto más temprana o acelerada fue la modernización, y mucho más retórica cuanto más tardía resultó esta.

Los sindicatos dominados por hombres y por la noción de hombre-proveedor fueron los principales beneficiarios de las reformas sociales: salarios, condiciones laborales, seguridad social para él y sus dependientes (principalmente hijos/as y cónyuges) estuvieron entre las principales medidas cuyo lanzamiento caracterizó al período. Las mu-

jeros accedieron a los programas sociales en su calidad de dependientes económicamente o a través de programas sociales destinados a madres solteras, en los que el Estado cumplía el rol de esposo (Molineux, 2000). De esta manera, aunque la legislación sancionaba un orden de género tradicional, esta época trajo avances en la promoción y defensa de derechos de las mujeres<sup>16</sup>.

En las décadas del sesenta y setenta, gran parte de la región vivió bajo dictaduras militares. La acción colectiva se reprimió y los cambios de política pública que tuvieron lugar formaron parte del ámbito más reducido de los aparatos burocráticos. Algunas dictaduras, como la chilena, dieron inicio a la liberalización de las economías. Otras, como la brasileña, afianzaron el modelo de acumulación previo.

En términos de la asignación colectiva de recursos públicos, a partir del estudio de la “época de oro” de las políticas sociales –previa crisis económica de la década del ochenta–, Fernando Filgueira (1998) identificó tres patrones regionales, según cobertura, beneficios, condiciones de acceso y estratificación de servicios. El primer grupo de países presentaba lo que denominó “universalismo estratificado”, con políticas extendidas pero segmentadas según la inserción ocupacional, como en Chile, Argentina, Uruguay y, en menor medida, Costa Rica. El segundo grupo era el de países “excluyentes”, con estados mínimos y escasísima asignación colectiva de recursos públicos, como El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El tercer grupo, de países “duales”, como Brasil y México, combinaba universalismo estratificado en sectores urbanos y exclusión en sectores rurales. A continuación, las respuestas que los gobiernos dieron a las crisis económicas de los ochenta, graduales o radicales, sugirieron una bifurcación entre dos rutas, una estatista (en Costa Rica y Uruguay) y otra liberal (en Argentina y Chile) (Filgueira y Martínez Franzoni, 2002). La tipología de Filgueira fue retomada por Barba (2003), quien la elaboró con mayor nivel de detalle<sup>17</sup>.

---

16 Aunque no logró tanta centralidad en la región como la primera ola, a nivel internacional tenía lugar la “segunda ola feminista”, principalmente enfocada en los derechos reproductivos y relacionados con el cuerpo de las mujeres. En esta época surge el feminismo radical.

17 A diferencia de lo que a mí me interesa hacer, Filgueira y Barba clasifican estados, en tanto yo procuro clasificar regímenes. Filgueira se refiere explícitamente a tipos de Estado social. El caso de Barba resulta más complicado, porque considera que el régimen es la operacionalización empírica, en un país determinado, de paradigmas de política que constituyen tipos ideales. En mi opinión, el régimen es un tipo ideal y los paradigmas de política sólo uno de sus componentes (junto con su economía política, filtros domésticos, etc.). Llama la atención que Barba se base en la tipología de Filgueira, pero que le otorgue un sentido teórico tan distinto.

La década del ochenta combinó democratización, crisis económica y neoliberalismo. Se conjugaron la promesa de pagar la deuda social acumulada durante los años precedentes, el ajuste de las economías y su reorganización en torno a la promoción de exportaciones. La pérdida de centralidad de la producción para el mercado interno trajo consigo una flexibilización del trabajo, el debilitamiento de las organizaciones sindicales, el aumento de la informalidad, un descenso del poder adquisitivo y la incorporación de mujeres para compensar los efectos de la crisis. En términos de las demandas de equidad, la democracia facilitó la influencia del movimiento internacional de mujeres y llevó al centro de la agenda un tema tan fundamental como divisorio: si trabajar con o contra el Estado y las políticas públicas.

El cambio partió de una revisión de los paradigmas dominantes.

Las reformas se construyeron sobre un entramado de diagnósticos y recomendaciones macroeconómicas que adquirió un importante consenso, tanto entre los actores sociales y políticos de la región como en los organismos multilaterales más relevantes. Dicho consenso remarcaba, en primer lugar, que las dificultades fiscales y el freno al desarrollo económico de los años ochenta se debían al fallido rol del Estado como agente central de asignación de recursos económicos y sociales. Aunque sobra evidencia acerca de la responsabilidad de los cambios en la estructuras y flujos de los mercados financieros internacionales en el desencadenamiento de la crisis, la responsabilidad fue atribuida [...] al agotamiento del modelo desarrollista [...] que incluía una fuerte y amplia presencia estatal (Andrenacci y Repetto, 2006: 12).

Se consideraba que la política social del modelo desarrollista era demasiado costosa y que los objetivos previos de reducción de las desigualdades y democratización social debían ser reemplazados por una política social viable y de bajo costo, principalmente dedicada al combate a la pobreza. Mientras los beneficios del crecimiento macroeconómico llegaban al conjunto de la sociedad a través del “efecto goteo”, “un conjunto de acciones específicas, diseñadas con formas de focalización extrema bajo la lógica de proyectos debía amortiguar los impactos indeseados de la reconversión macroeconómica [...] Los nuevos programas sociales debían, al mismo tiempo, intervenir eficientemente sobre los obstáculos que impedirían que individuos y grupos pudiesen efectivamente acceder al nuevo mercado de trabajo que el desarrollo rápido traería aparejado” (Andrenacci y Repetto, 2006: 13).

Como hasta entonces, la región continúa siendo heterogénea: algunos países hicieron transformaciones radicales (como Argentina, Chile, El Sal-

vador o México) y otros, con cierta reticencia (como Costa Rica o Uruguay). En general, la región tiene hoy economías post-ajuste. Primero hubo una pérdida de terreno del Estado frente al intercambio mercantil. Paradójicamente ocurrió –y continúa ocurriendo– que los mercados laborales nacionales pierden importancia relativa, hay una crisis del empleo formal, surge el desempleo estructural, persiste la pobreza y aparece la empleabilidad como nueva dinámica de integración social (Sojo y Pérez Sáinz, 2002).

En segundo lugar, la región asistió a una reorganización de los estados para retirarse de una asignación colectiva de recursos públicos, basada principalmente en los derechos, a otra basada en la necesidad. El Estado neoclásico que emergió propuso políticas de gestión de un mercado de trabajo con tendencia al desempleo y la informalidad, la desregulación y la flexibilización contractual, acompañados de una remercantilización parcial de la cobertura de los riesgos de la vida activa, creando –junto a, o en lugar de, la estructura de seguros sociales– cuasimercados de gestión privada y regulación pública.

En términos de política universales, promueve revisar las competencias públicas de educación en favor de procesos de descentralización, de salud en función de los nuevos cuasimercados, y de las competencias públicas en infraestructura social básica en favor de la descentralización de la gestión y privatización de los servicios públicos. En términos de políticas asistenciales, multiplica los programas sociales, intensificación de la focalización sobre déficits básicos y aparición de modalidades de reinserción tutelada en el mercado de trabajo (Andrenacci y Repetto, 2006: 9).

Armando Barrientos (2004) argumenta que, en las últimas dos décadas, América Latina pasó de un régimen de bienestar conservador-informal a otro liberal-informal. El primero compartía rasgos importantes con los corporativo-conservadores identificados por Esping-Andersen en Europa continental. La principal fuente de protección eran sistemas estratificados de seguridad social, asociados al empleo y destinados sólo al trabajo formal. El trabajo informal dependía de sus ingresos y estrategias familiares para hacer frente a riesgos como la enfermedad y la vejez. La diferencia radica en que, en las últimas décadas, los riesgos afrontados colectivamente se han reducido, las políticas públicas se han replegado y las personas se encuentran crecientemente libradas a su propia suerte. La región se ha acercado al tipo de régimen liberal que encontramos en el Norte, pero, a diferencia de aquellos, carece de programas focalizados sólidos. De allí que nos encontremos, sostiene Barrientos, ante un régimen liberal-informal.

Claro que la región continuó siendo heterogénea. Las experiencias nacionales variaron según el desempeño macroeconómico, la he-

rencia institucional y de políticas públicas, la capacidad técnica y la voluntad política de los estados y los gobiernos, la dimensión de la pobreza y de la desigualdad, y la presencia de situaciones de crisis económica o política que levantarán los vetos al cambio (Filgueira y Martínez Franzoni, 2002).

Para este período, Filgueira (2004) retoma su tipología de estados sociales previos al ajuste, la reelabora, y plantea que las reformas estructurales bifurcan dos caminos, el liberalizado de Argentina y Chile, y el de reformas más reticentes y graduales de Costa Rica y Uruguay. Más aún, coloca a Brasil en esa ruta pero no sabe dónde ubicar a México, con lo cual “desarma” el tipo dual. Finalmente, continúa agrupando juntos a los excluyentes, aunque reconoce que en estos se produce la creación de programas sociales focalizados destinados a sectores que, con anterioridad a las reformas, carecían de toda intervención del Estado<sup>18</sup>. Para este mismo período, Barba (2003) parte de la tipología inicial de Filgueira, pero asume su permanencia a lo largo del tiempo. Por ello, una y otra tipología tienen actualmente matices con respecto a, por ejemplo, cómo caracterizar países como Argentina o qué principales diferencias ver entre Costa Rica y Chile.

Y si Filgueira, siguiendo a Esping-Andersen, combina el análisis de la magnitud de la inversión pública social con el de los criterios de acceso a dicha inversión, Evelyne Huber y John Stephen (2005) analizan cobertura, gasto, y asignación de la inversión social. El resultado es la identificación de cuatro conglomerados de países con grados descendientes de cobertura y esfuerzo fiscal: primero, Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica; segundo, Brasil y México; tercero, Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela; cuarto, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua<sup>19</sup>. Huber y Stephen argumentan que las políticas sociales del primer grupo pueden ser consideradas exitosas, pero las del resto no. Y esta tipología, junto con la de Filgueira, aclara rasgos básicos de los cuatro países que nos interesan en este trabajo.

Durante los años noventa y en el marco de las transiciones democráticas, los cuatro países considerados en el presente estudio adoptaron un paradigma común: la Cumbre de Presidentes que tuvo lugar

---

18 En su trabajo de 2004, Filgueira examina con detalle varios países, aunque menos que los que analiza Barba (2003). Tal vez por ello el primero sea más detallado y presente recuentos históricos de los países, en tanto el segundo tiende a presentar taxonomías con rasgos de cada país que, en general, van más allá del régimen de distribución de recursos. Además, las fuentes en Barba son algo heterogéneas entre países; por ejemplo, en algunos casos basa todo el análisis en una sola fuente.

19 Además identificaron un quinto conglomerado, integrado por los países del Caribe angloparlante.

en Tegucigalpa declaró a 1992 como el año de la compensación social (Saldomando, 1992). Esta se convirtió en la idea fuerza para reorientar la política social en el marco de la transición política. En ese momento, los cuatro países abrazaron el paradigma asistencial que habrían de poner en marcha desde entonces.

El razonamiento era que “la pobreza es una situación ‘de facto’ producto de la marginalidad social y que, tarde o temprano, será absorbida por el desarrollo económico y la modernidad a través del mercado” (Saldomando, 1992: 27). Era preciso mejorar la eficacia del modelo económico (no su diseño) y mientras esto ocurría, y para quienes de todas maneras quedaran rezagados, había que poner en marcha programas de “compensación social” que “compensaran los efectos sociales de la crisis con programas focalizados en los sectores más vulnerables, en espera de retomar un crecimiento sostenido que permita la integración de los sectores marginados [...] Esta es la lógica de [...] los programas sociales de emergencia que se han difundido en la región” (Saldomando, 1992: 28). En este enfoque confluyen los gobiernos de la región y los organismos internacionales, principal fuente de financiamiento de dichos programas.

De esa manera, los cuatro países centroamericanos se adherían al paradigma promovido por el “modelo” chileno. Y esto a pesar de que su realidad era marcadamente contrastante con la de Chile. En ese país, el ajuste se combinó con programas de compensación social del estilo de los Fondos de Inversión Social que se crearon durante los noventa en El Salvador, Honduras y Nicaragua. Sólo que en Chile, la capacidad de los mercados laborales de absorber fuerza de trabajo de manera formal, la protección social, el ingreso por habitante o el grado de avance de la transición demográfica (y por lo tanto el grado de demanda de trabajo no remunerado de cuidados a niños y niñas) denotaban un escenario completamente distinto para la creación e implementación de medidas de emergencia social. De manera que sí, en estos cuatro países centroamericanos, “al cabo de unos años se reanudó efectivamente el crecimiento, pero en el camino quedaban 5 millones de pobres sobre 12 millones de habitantes, y una profundización de las desigualdades” (Saldomando, 1992: 28).

Uno de los principales aportes de Barrientos, que mencionara con anterioridad, es que trasciende la intencionalidad y la retórica legal para enfocarse en las *prácticas*. Su enfoque es, por lo tanto, más comprensivo que el de Filgueira y posteriores adaptaciones. Su principal limitación consiste en una inadecuada generalización de toda la región bajo un mismo régimen de bienestar. Tal como mostraré en los capítulos siguientes, si una parte de América Latina puede considerarse, como

lo hace Barrientos (2004), informal-liberal, en otra parte el rótulo de “liberal” resulta cuestionable.

### **SI EL ESTADO (DES)REGULA, LA FAMILIA ARTICULA...**

¿Quiénes “pagan los platos rotos” de que haya mercados laborales en problemas y políticas públicas en retiro o tan ausentes como siempre? Asistimos a una profunda transformación de las familias para hacer frente a las múltiples “fallas” y vacíos que dejan el intercambio mercantil y la asignación colectiva de recursos públicos, pero también a los cambios en las relaciones de género, en gran medida, aunque no sólo, producto de todas estas transformaciones.

Una adecuada caracterización de lo que ocurre en los cuatro países centroamericanos que nos interesan requiere otorgarle un lugar central al trabajo no remunerado de las familias en general, y de las mujeres en particular. Un antecedente en la incorporación del enfoque de género al análisis lo constituye el trabajo de Jenny Pribble acerca de los efectos de la política pública en la división sexual del trabajo. Esta autora comparó tres programas públicos (asignaciones familiares, licencias por maternidad y cuidado de niños/as) en Chile y Uruguay. Ambos países tienen niveles similares de inversión social, pero reproducen la división sexual del trabajo en diferentes grados, de modo más fuerte en Chile y más débil en Uruguay. Por ejemplo, las asignaciones familiares poseen similares requisitos para hombres y mujeres en Uruguay, pero en Chile no reconocen como dependientes a esposos o compañeros desempleados. El análisis de Pribble muestra el rendimiento empírico de tener lentes teóricos sensibles a la estratificación de género como manera de especificar no sólo la magnitud sino el tipo de inversión social. En los capítulos empíricos, procuro considerar esta lente, aunque dirigiéndola además a las familias y al manejo mercantil de riesgos.

Para ello, ¿cómo caracterizar las familias y de qué manera pensar sus relaciones con el Estado y el mercado?

En América Latina, un modo de abordar el papel de las familias, en particular de las familias pobres, ha sido desde la noción de “estrategias de supervivencia”. Esta alude a arreglos familiares coyunturales con los que la población hace frente a cambios en el entorno (Forni, 2004). Concretamente, para Moser, “los recursos que los individuos, las familias y las comunidades movilizan ante los problemas que enfrentan son sus medios de resistencia y adaptación” (CIESAS, 2002). Ello puede implicar la intensificación de estrategias existentes o la creación de nuevas. No necesariamente supone mejoras en el bienestar ni en la capacidad para la movilidad social (Paternain, 2005). La noción surge para dar cuenta de respuestas familiares a la estabilización y ajuste de las economías (González de la Rocha, 2006).



A través de este concepto, la investigación reflejó, por ejemplo, la incorporación de mujeres, niños/as y jóvenes al mercado laboral para compensar la caída de los salarios.

Trascendiendo a las familias pobres pero intentando incorporar a las familias en la conceptualización del régimen, Ian Gough y Geof Wood (2004) van más allá del análisis del Estado y desarrollan una tipología más amplia para el estudio de países de África, Asia y América Latina. Estos investigadores consideran que los regímenes de bienestar identificados por Esping-Andersen constituyen en realidad tres variantes de una misma familia: la de regímenes estatales de bienestar. Estos sólo se encuentran en países que cuentan con estados legítimos y mercados laborales, en los que la mayoría de la población resulta exitosamente protegida por estas dos instituciones. Sin embargo, en gran parte del mundo, incluyendo muchos países de América Latina, los estados se encuentran prácticamente ausentes, los mercados laborales frecuentemente excluyen a la mayoría de la población, y gran parte de la responsabilidad del bienestar descansa más bien en las familias y redes sociales de apoyo (Gough y Wood, 2004). Cuanto menor es el peso relativo de las políticas públicas, más relevante resulta ampliar el análisis a estas otras dimensiones. Concretamente, en regímenes informales como los que Gough y Wood encuentran en América Latina, la mayoría de la población depende de arreglos familiares y comunitarios (Gough y Wood, 2004)<sup>20</sup>. Estos elementos resultan clave para dar cuenta de las prácticas de asignación de recursos en una gran parte de América Latina, incluyendo los cuatro países en los que se enfoca este estudio.

Hasta el momento, el análisis de los regímenes de bienestar ha considerado a la familia como categoría residual. A mediados del siglo XX, la teoría de la modernización anunció su pérdida de funciones frente a la diferenciación y especialización de otras instituciones sociales. En los años ochenta, la economía política agravó la situación al enfocarse en el binomio estados-mercados (Esping-Andersen, 2001), mientras los economistas neoclásicos la ubicaban en el nivel micro, en tanto conjunto de interacciones a partir de preferencias individuales (Elson, 1996)<sup>21</sup>. Fueron las investigadoras feministas las que, desde el abordaje del cuidado y el trabajo no remunerado, colocaron a la familia como institución social genéricamente construida en el centro del deba-

---

20 Además, estos autores identifican regímenes de inseguridad en algunos países africanos, en los cuales la mayoría de la población depende de relaciones político-militares altamente personalizadas.

21 A nivel micro, el análisis económico puede desagregarse según sexo e incluso considerar inequidades de género, aunque como producto de preferencias y dotación de recursos y no de instituciones sociales genéricamente construidas.

te sobre el bienestar. Aun así, desde el punto de vista de los regímenes de bienestar, esta esfera ha sido escasamente teorizada y, sobre todo, incipientemente investigada.

Ahora, ¿qué entendemos por “familia”? Al margen de especificidades económicas, sociales y demográficas, la familia está constituida por relaciones conyugales, filiales y fraternales (Théry, 2000). También por interacciones entre personas que, aunque no estén relacionadas por el parentesco, cotidianamente crean de manera conjunta condiciones materiales y no materiales de existencia (Susana Torrado en Cordero, 1998), compartan o no un mismo lugar de residencia.

Lejos de una mera comunidad de intereses, estas relaciones e interacciones se caracterizan por asimetrías internas de poder, recursos y capacidad de negociación (Arriagada, 2002) que se reflejan en el grado de autonomía de las mujeres con relación a sus cónyuges, en patrones de poder y autoridad, y en la división sexual del trabajo (García y De Oliveira, 1998: 200). En el marco de la familia se provee cuidado, en tanto trabajo que conlleva el desempeño de tareas necesarias para la vida como la alimentación y la atención cotidianas, e incluye además de dimensiones materiales, afectivas y emocionales. Este abordaje permite corregir una definición muy restrictiva de trabajo, impuesta con el advenimiento de la industrialización, que lo equiparaba a empleo.

En la época preindustrial se manejaba una noción de trabajo bastante más amplia que la actual, puesto que incluía toda actividad destinada a producir bienes y servicios para satisfacer necesidades humanas [con] la creciente separación física entre el hogar y la producción para el mercado [...] sólo será considerado como trabajo el asalariado o el autoempleo, perdiendo tal categoría las actividades sin remuneración desarrolladas por los miembros del hogar para cubrir sus propias necesidades [...] Esta definición presenta un problema añadido [...] no tiene en cuenta que las formas de producción son dinámicas y variables, los límites pueden estar cambiando continuamente tanto a nivel de cada unidad como a nivel global (Carrasco, 2001: 28-29).

Las distintas prácticas de asignación de recursos se combinan a partir de decisiones tomadas en el marco de interdependencias familiares y estructuras de oportunidades, en gran medida dadas por los mercados laborales y la inversión pública. Así, las familias trasladan jerarquías y asimetrías al ámbito del mercado y el Estado. Por ejemplo, la dependencia económica de unos miembros con respecto a otros se refleja en un acceso también dependiente a servicios sociales y al consumo privado de bienes y servicios. De este modo, la familia busca compensar las

“fallas” que tanto el mercado como las políticas públicas tienen para asignar recursos a través del intercambio mercantil y la asignación colectiva, respectivamente, y lo hace por medio del trabajo no remunerado (en el sentido que le da Esping-Andersen, 2002) y desde las relaciones de poder que la estructuran, en general, y la división sexual del trabajo, en particular. Por ello, desde las familias es posible reconstruir los regímenes de bienestar en operación.

Y, claramente, el manejo de riesgos a partir de una combinación de prácticas de asignación de recursos que tiene lugar desde las familias está permeado por conflicto, tensiones, resistencia. La distribución de responsabilidades entre prácticas de asignación de recursos es producto de y refuerza relaciones desiguales entre hombres y mujeres, familias y mercados, niños/as y personas adultas. Finalmente, el bienestar como capacidad para manejar incertidumbre es el resultado de estas constelaciones, que a veces son sinérgicas y, al menos en América Latina, la mayoría de las veces no lo son.

### **REGÍMENES DE BIENESTAR: DEL CONCEPTO AL ANÁLISIS EMPÍRICO**

Vale decir que el manejo de riesgos no sólo *debe* ser colectivo, sino que finalmente siempre *lo es*: las personas vivimos en el marco de relaciones de interdependencia tanto económica como de cuidado. Las variaciones radican en si dicha interdependencia se expresa en mecanismos institucionales o no y, por supuesto, en las mayores o menores capacidades –y de qué tipo– que se generan a partir de contar con unos u otros mecanismos. Tales condiciones de vida son precisamente las que permiten caracterizar el régimen de bienestar.

¿Cómo llevar esta mirada al análisis empírico? ¿Y cómo hacerlo ubicando históricamente las prácticas actuales de asignación de recursos y por lo tanto el régimen de bienestar? A continuación lo llevaré a cabo desde dos esfuerzos distintos pero complementarios: el análisis histórico y el análisis estadístico.

Los países a los que procuro llevar esta mirada de los arreglos sociales, las políticas públicas y los mercados laborales se encuentran entre los menos estudiados de América Latina. No es en vano que en las generalizaciones acerca de la región frecuentemente cuesta identificar rasgos apropiados para caracterizar a El Salvador, Guatemala, Honduras o Nicaragua. Al mismo tiempo, existen en estos países estudios y estudiosos/as que han profundizado en distintos aspectos, tanto de manera comparada como, sobre todo, en el análisis de sus respectivas realidades.

Los siguientes capítulos enfrentan entonces un triple reto. Primero, partir de lo que ya sabemos y reinterpretarlo bajo la lente que

brinda la noción de régimen de bienestar. Segundo, complementarlo con un análisis empírico propio, tanto estadístico como histórico e institucional, adecuado para reconstruir el régimen de bienestar existente en los cuatro países. Tercero, en el mejor de los casos, decir algo nuevo, y en el peor –que puede ser bastante– documentarlo con criterios que permitan colocar el debate sobre el presente y el futuro de la transición social en América Central en el marco de consideraciones académicas y políticas que trascienden la región. Concretamente, en países que durante el siglo XX no tuvieron manejo colectivo e institucional del riesgo, ¿existe algún modo de vivir las transiciones sociales actuales que no sea a partir de la exagerada ampliación de las “competencias” del ámbito doméstico? Se trata de una pregunta que podría igualmente plantearse en Bolivia, República Dominicana o Paraguay.

Para pensar presente y futuro, resulta inevitable partir de las condiciones disponibles para el manejo colectivo de riesgos existentes en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, antes de las recientes transiciones política y económica, así como de las condiciones que emergieron de ambas transiciones.



## Capítulo II

# TRAYECTORIAS HISTÓRICAS Y RÉGIMEN DE BIENESTAR

*La “cuestión social” es una aporía fundamental en la cual la sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión [...] para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia.*

*La metamorfosis de la cuestión social*  
Robert Castel

LA CUESTIÓN SOCIAL de la que nos habla Castel y su conjuro del riesgo de fractura cobran particular relevancia en América Central. Pareciera que aquí el conjuro no es tanto de la fractura, recurrente a lo largo de su historia, sino más bien del enigma de su cohesión. El análisis de las prácticas de asignación de recursos y de los regímenes de bienestar presentes requiere informarse en el pasado. ¿Qué del presente es lo nuevo y qué obedece a trayectorias de largo aliento? ¿Puede la larga duración ayudarnos a distinguir las constantes de los márgenes de acción? Y a la hora de hacerlo, ¿cómo relacionar el análisis del presente con las marcas que deja la trayectoria del pasado?

Tres son los conceptos que ofrecen claves para comprender las prácticas actuales de asignación de recursos: herencia, coyuntura crítica y legados históricos (Collier y Collier, 1991). La herencia alude al período de modernización económica y establecimiento de la política social que tuvo lugar en el siglo pasado entre las décadas del veinte y el cuarenta, según haya sido temprana (como en Chile o Ecuador), tardía

(como en Nicaragua) o rápida (como en Costa Rica). Muchos de los rasgos actuales de la relación entre mercados laborales, políticas públicas y ámbito doméstico surgen en ese momento, de la mano de procesos de urbanización, diferenciación institucional y desarrollo de sistemas políticos, entre otros.

La “coyuntura crítica” constituye un período histórico definido, en el que tienen lugar cambios significativos y que a su vez produce un conjunto de legados (Collier y Collier en Mahoney, 2001).

Las coyunturas críticas aumentan la probabilidad de que los países quieran seguir caminos particulares de desarrollo [...] tienen ese efecto porque se dirigen a la formación de instituciones que tienden hacia la persistencia, y eso no se puede transformar fácilmente (Mahoney, 2001: 114).

En términos del bienestar, la más reciente coyuntura crítica tuvo lugar en los años ochenta, cuando estas sociedades vivieron picos de conflicto, tanto en términos distributivos –vinculados al manejo de riesgos en el marco del ajuste de las economías– como en las reglas de juego políticas que permitieran abordarlos. Transición económica y transición política estuvieron entonces, como siguen estando ahora, altamente interrelacionadas y han conllevado las profundas transformaciones sociales a cuya mejor comprensión busca contribuir este trabajo.

Finalmente, el legado histórico alude a la secuencia de eventos, relaciones y dinámicas de cambio que se hipotetizan como producto de una coyuntura crítica (Collier y Collier, 1991). Otra manera de referirse a estos legados es como lo hace Edelberto Torres Rivas, como “fin de una época” en tanto “cierre de un período caracterizado por el agotamiento de actores, relaciones e ideologías que imprimieron a la historia particular de una sociedad una dirección y un sentido” (1998: 95). Cuando se produce un “fin de época”, nos encontramos ante el fin de un legado y el inicio de una nueva coyuntura crítica. Como veremos, en materia de bienestar, el fin de la coyuntura crítica dejó importantes legados en términos de las prácticas de asignación de recursos y el manejo de riesgos.

Entre los principales, en los cuatro países se destacan: la consolidación de un nuevo modelo de acumulación; el cambio en la constelación de actores involucrados en las decisiones políticas, consecuencia directa de la transición democrática; la aparición de nuevos actores sociales que canalizan demandas y ejercen presión sobre el sistema político, por ejemplo, reclamando mejores condiciones de vida; y las transformaciones en la organización de las familias y sus relaciones con el Estado y el mercado laboral.

A continuación presentaré una radiografía histórica de los cuatro países seleccionados cuyo hilo conductor es entonces la herencia, la coyuntura crítica y los legados más importantes que dichas coyunturas críticas dejaron para las prácticas de asignación de recursos y, por lo tanto, el manejo colectivo de riesgos.

## HERENCIAS

La noción de “coyuntura crítica” ofrece un criterio para traer trayectorias históricas al análisis del presente. En tanto constituye un período histórico definido, en el que tienen lugar cambios significativos, nos permite volver la mirada a un momento en el que, de alguna manera, en términos de las prácticas de asignación de recursos y como en un juego de naipes, distintos jugadores recogieron, barajaron y volvieron a repartir. En América Central la coyuntura crítica más reciente tuvo lugar, como lo mencioné anteriormente, en los años ochenta.

No obstante, como en capas geológicas, en la región esas mismas coyunturas críticas reflejaron muy crudamente el período histórico previo. Nada más cierto en países en los cuales los conflictos del presente están marcados por las heridas abiertas de un pasado que parece no querer alejarse. En América Latina, durante los años treinta comenzó lo que se conoce como el período de incorporación de la clase trabajadora a la arena política, que concluyó en la década del ochenta, con la crisis de la deuda (Collier y Collier, 2002). Pero con excepción de Costa Rica, y aunque con variaciones en las fechas, en los países centroamericanos el resultado de la crisis del régimen liberal no fue la incorporación de las demandas sociales sino el terrorismo de Estado y la represión de los reclamos populares.

El Estado que emergió de las décadas del treinta, cuarenta y cincuenta fue excluyente y estuvo al servicio de los intereses de una clase dominante, constituida por un pequeño grupo de familias al estilo de los estados predatorios de los que nos habla Evans (en Filgueira, 2004).

En estos países, las elites se apropian del aparato del Estado y, apoyados en la exportación de productos primarios, usan la capacidad fiscal del Estado para la extracción de rentas, sin proveer a cambio bienes colectivos ni de infraestructura ni de regulación o servicios sociales. Protección y seguridad social [...] consisten, en gran medida, de políticas elitistas que agregan privilegios adicionales a un grupo de la población que ya tiene una situación privilegiada. Profesionales, un número muy reducido de trabajadores formales y servidores públicos son los que, usualmente, se benefician bajo este modelo. La



gran mayoría de la población (representada por los trabajadores informales, agricultores y fuerza de trabajo secundaria) están excluidos (Filgueira, 2004: 29).

Fueron precisamente las demandas por el acceso a recursos las que, en los años ochenta, pusieron en jaque los sistemas políticos ante elites que gobernaban en función de intereses económicos poderosos.

En El Salvador, la crisis del régimen oligárquico se manifestó con toda su fuerza en la década del treinta. La matanza del Mozote resume la respuesta que dio el Estado a las demandas sociales del campesinado: 30 mil muertos en un mes y la eliminación de lo indígena como categoría social a partir de su directa asimilación con “comunista”. ¿Qué buscaban los campesinos indígenas en 1932? Tierra. Este recurso escaso –tanto por la relación entre población y territorio como por su muy mala distribución– ha estado en disputa durante toda la historia del país y continúa estándolo hoy.

A diferencia de Guatemala, en El Salvador el conflicto por la tierra sólo se convirtió en enfrentamiento armado a fines de los setenta. A lo largo de la década, las elecciones habían estado caracterizadas por el fraude electoral que realizaban sectores militares y económicos. A pesar de ello, la oligarquía y la burguesía acomodada se sentían amenazadas por tentativas de reforma económica llevadas a cabo por sectores militares (Álvarez de Miranda, 1994). Alarmados ante tales “excesos” de los militares, estos grupos llevaron al poder al sector más duro del ejército, lo cual no hizo sino agravar la violencia sociopolítica. Por un lado, los grupos de extrema derecha incrementaban la represión mediante matanzas y torturas de líderes sociales y religiosos comprometidos/as con las comunidades. Por otro, sectores sindicales y universitarios se organizaban, se incrementaban las acciones guerrilleras en contra de empresarios y aumentaban las reivindicaciones laborales y de subsistencia (Álvarez de Miranda, 1994).

Esta situación precipitó el golpe militar de 1979, que “abrió las posibilidades de un proceso de transformación pacífico. Esa junta militar fue apoyada por algunos de los partidos de izquierda e incluso por intelectuales jesuitas de indiscutible trayectoria progresista” (Menjívar Ochoa, 2006). Precisamente, esa junta sancionó la Ley Básica de Reforma Agraria que precipitó el inicio de la coyuntura crítica. El programa reformista fue rechazado por los grupos empresariales que contaban con el apoyo de las fuerzas armadas. Así quedaron, de un lado, militares, partidos y organizaciones de derecha, y del otro, la guerrilla de izquierda, apoyada por población campesina, comunidades eclesiales de base, intelectuales y universidades públicas (Sáenz de Tejada, 2005).

En Guatemala, la herencia nos remite a la década del cuarenta, cuando el Estado comenzó a preocuparse por las condiciones de vida de la mayoría de la población en aspectos como la salud y la educación. Hasta ese momento, el esfuerzo realizado en materia de gasto social había sido escaso, principalmente urbano y dedicado a la educación. Entre 1945 y 1954, se dio una ruptura con el pasado liberal autoritario y se establecieron las bases impositivas para un nuevo papel del Estado en la economía y el manejo colectivo de riesgos<sup>22</sup>. Junto con el aumento de los ingresos, se produjo un cambio de prioridades: por primera vez la inversión en educación superó a la inversión en defensa. Se crearon el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS (PNUD, 2001b). Además, se estableció el voto para las personas analfabetas y se lanzaron políticas de alfabetización, principalmente dirigidas a la población indígena y campesina (Torres Rivas, 1998). A partir de 1952, y durante dieciocho meses, se aplicó una reforma agraria.

Precisamente, fue la reforma agraria la “gota que derramó el vaso” y llevó al golpe de Estado y la invasión norteamericana de 1954. El proyecto modernizador radical que había sido llevado adelante por una alianza de fuerzas democráticas fracasaba ante una coalición conservadora integrada por la oligarquía, las clases medias altas, los militares, la iglesia y EE.UU. (Torres Rivas, 1998). El triunfo de dicha coalición se reflejó en el derrocamiento del presidente Jacobo Arbenz y la contrarreforma social y laboral de las décadas posteriores. Esta contrarreforma, aunque exitosa, no estuvo exenta de resistencia: a partir de 1962, el conflicto entre defensores y detractores de la modernización ocurrida entre 1945 y 1954 dio inicio a un conflicto armado que se prolongaría durante más de tres décadas. Se trató de un conflicto tan largo como asimétrico, durante el cual el ejército mantuvo el control de la situación.

Hacia mediados de la década del setenta, tuvo lugar una reorganización de los sectores populares. A las reivindicaciones de los trabajadores por el alto índice del costo de la vida le siguieron manifestaciones y huelgas, por ejemplo, por el incremento del transporte público. Gracias a la creación de cooperativas y sindicatos agrarios, las zonas rurales fueron también parte de la movilización popular que desembocó en la significativa huelga de 1980 organizada por el Comité de Unidad Campesina (CUC). Entre los principales logros de esta huelga estuvo frenar el alza de los precios, llevar al gobierno a negociar una salida para las demandas campesinas y organizar políticamente a la población indígena, convertida en actor central de este proceso, a través

---

22 Por ejemplo, en sólo tres años, el gobierno había triplicado los ingresos públicos (PNUD, 2001b).

de agrupaciones como la Organización del Pueblo en Armas (ORPA) y el Ejército Guerrillero de los Pueblos (EGP) (Casaús Arzú y García Giráldez, 1994).

El auge de la movilización social estuvo acompañado por la contrainsurgencia estatal, que reprimió fuertemente a las organizaciones populares. En 1978, las manifestaciones dejaron un saldo de 30 muertos, 400 heridos y 800 personas detenidas. Además, las acciones que llevó a cabo la guerrilla entre 1978 y 1981 tomaron al ejército por sorpresa y generaron una ola de terrorismo estatal. Algunos autores denominan a este período “la cuarta ola de terrorismo estatal”, mediante la cual se acentuó el terror, se empleó la tortura y aumentaron las desapariciones. Se calcula que entre 1978 y 1981 fueron asesinadas más de 3 mil personas (Casaús Arzú y García Giráldez, 1994).

Para 1980, la hasta entonces hegemonía de la oligarquía y los militares estaba en crisis: no sólo había organización popular y la guerrilla enfrentaba al ejército, sino que el país afrontaba una generalizada y dura crisis política y económica. La inflación creció, el costo de vida se triplicó, los precios aumentaron aceleradamente, las inversiones privada y pública decrecieron, y el PIB cayó rápidamente hasta alcanzar tan sólo un 0,7% en 1981. A ello se sumaron los problemas sociales agudizados: el desempleo y el subempleo se dispararon, la pobreza y la pobreza extrema aumentaron por la baja de salarios y, con ello, los mecanismos de sobreexplotación (Casaús Arzú y García Giráldez, 1994). El país estaba a las puertas de la coyuntura crítica de los años ochenta.

En Honduras, desde 1950 se osciló entre la represión y las reformas, entre el más acentuado desarrollismo y variadas formas de populismo, como maneras de atender las manifestaciones más evidentes del conflicto social (Salomón, 1994). Este país tuvo una modernización económica más débil que los restantes. El menor desarrollo de la agroexportación se debió, en gran medida, a la fuerte especialización en el banano.

[El enclave extranjero], con una sólida inserción en el mercado estadounidense, restó incentivos a la incursión hacia los nuevos rubros de dinamismo [...] No existió nada parecido al *boom* algodonero de Nicaragua y Guatemala, con todos sus efectos sobre la producción campesina preexistente. Solamente la ganadería de carne tuvo un dinamismo comparable en términos regionales, a fines de la década de 1970 (Vilas, 1988: 48).

En términos políticos, el enclave bananero obstaculizó la consolidación de una elite. En cambio, prevaleció una cultura colonial que arraigaba prácticas políticas como el clientelismo, la corrupción y la burocracia,

no brindaba respuesta a las demandas sociales, e impedía la construcción de una visión común de país (Membreño Cedillo, 2003).

Como segunda peculiaridad, a partir de los años sesenta y hasta los ochenta, se produjo una sucesión de gobiernos militares reformistas, poco frecuente en la historia centroamericana (Vilas, 1988)<sup>23</sup>. Como resultado de la guerra de 1969, la expulsión de campesinos salvadoreños mejoró la dotación de tierras disponibles para iniciar cierto reparto agrario, al tiempo que creó expectativas positivas –aunque magros resultados–, relativas a la respuesta del Estado ante las demandas campesinas. Aun así, las reformas agrarias llevadas a cabo a partir de 1972 por el gobierno militar de López Arellano y continuadas por Melgar Castro resultaron fundamentales, dado que permitieron el reparto entre campesinos sin tierras (Sanahuja, 1998). En términos del acceso a los recursos, la existencia de una estructura agraria de carácter más igualitario permitió el establecimiento de una economía de subsistencia.

La presión sobre la tierra asemejó Honduras a Nicaragua, tanto por la relación hombre-tierra como por la existencia de una frontera agrícola aún abierta<sup>24</sup>. En Nicaragua, sin embargo, “el régimen político apeló a la represión de las nacientes organizaciones campesinas y a la sofocación violenta de las presiones por tierra, mientras que los coroneles buscaron más bien soluciones de compromiso” (Vilas, 1988: 55).

Entre los actores que formaron parte de los procesos de negociación y consolidación de esta cultura política estuvieron los sindicatos, que adquirieron poder gracias a las huelgas bananeras de los años cincuenta. Estas trajeron consigo cambios en la legislación laboral; entre ellos, la promulgación del Código de Trabajo y las bases institucionales de los posteriores sistemas de seguridad social (Martínez, 2003). La temprana legalización de los sindicatos diferenció a Honduras de los otros tres países. Incluso durante la época militar, el sindicalismo fue tolerado y sólo fueron reprimidas sus organizaciones más combativas, como las campesinas (Sanahuja, 1998). A lo largo de este período, los sindicatos debieron ser consultados y participaron en los diferentes pactos políticos. Precisamente, al volverse parte del sistema político hondureño, estas organizaciones fueron cooptadas y se transformaron

---

23 “El reformismo militar erigió al Estado en una especie de árbitro que, sin perjuicio de una orientación en definitiva de clase, contempló, siempre como una de sus dimensiones constitutivas, la permeabilidad de algunas de las demandas del movimiento popular, especialmente campesino” (Vilas, 1988: 53). Entre 1950 y 1980 hubo tres golpes de Estado (1956, 1963 y 1972), dos cambios en el régimen militar instaurado en 1972 (1975 y 1978), y tres procesos electorales de los cuales sólo en uno se eligió al presidente en forma directa.

24 Es decir, disponibilidad de tierras, incluso para agricultores que habían sido despojados de sus parcelas para destinarlas a los nuevos cultivos (Vilas, 1988).

en mecanismos de control de la clase obrera y campesina, por ejemplo, moderando posiciones izquierdistas.

El bipartidismo fue otra de las características de este sistema político, convirtiendo a los partidos Liberal y Nacional en fuertes actores de la escena política hondureña, que supieron mantenerse a pesar de las interrupciones por gobiernos militares. Aun cuando seguían prácticas habituales de clientelismo y personalismo, estos partidos lograron establecer una tradición pactista y consensuada en la toma de decisiones políticas. La existencia de una red de grupos de presión y de organizaciones políticas sirvió de mecanismo para canalizar las demandas sociales evitando que el descontento se tradujera en explosiones de violencia y adhesión a la izquierda revolucionaria. De aquí que, a diferencia de sus vecinos, Honduras tuvo menos necesidad de aplicar represiones violentas, lo que se refleja en un menor número de desapariciones y asesinatos que los perpetrados en El Salvador, Guatemala y Nicaragua (Sanahuja, 1998).

La menor fuerza de la modernización económica, combinada con la estrategia reformista del Estado liderada por los militares, “abonaron la legitimidad del sistema y restaron espacio al planteamiento de alternativas revolucionarias” (Vilas, 1988). Aunque las condiciones domésticas desempeñaron un papel, la coyuntura crítica se produciría más por la agudización de la situación centroamericana que por las condiciones internas propiamente dichas.

En Nicaragua, en los años treinta, como en el resto de la región, los sectores populares demandaron su incorporación a la sociedad. EE. UU. había ocupado el país desde 1912 hasta 1933, con una breve interrupción entre 1927 y 1928. Pero con la intervención directa o indirecta de dicho país en los asuntos internos, la represión no se hizo esperar: la guerrilla y su principal líder, el general Augusto Sandino, fueron reprimidos y el partido Liberal, liderado por Anastasio Somoza, se convirtió en el vehículo político de la ocupación norteamericana<sup>25</sup>. Tres generaciones de Somoza estuvieron en el poder desde entonces hasta fines de los setenta. Su dinastía fue política, pero también económica. De hecho, fue su ampliación de los negocios hacia áreas como las finanzas y la construcción lo que agudizó las tensiones con familias empresarias tradicionales y ejerció una influencia determinante en la coyuntura crítica que comenzó a fines de aquella década.

Veinte años antes de esta coyuntura crítica, en los años cincuenta, fue bajo la dinastía de los Somoza que tuvo lugar la modernización económica del país, reflejada en la diversificación de la estructura pro-

---

25 Los dos partidos tradicionales, fundados en el siglo XIX, eran el Conservador (originario de Granada) y el Liberal (originario de León).

ductiva y agroexportadora. En poco más de una década, “la superficie dedicada al cultivo de algodón creció cinco veces entre 1950 y 1963 [...] Hacia fines de la década del sesenta, Nicaragua daba cuenta de casi el 40% de todas las exportaciones regionales de carne” (Vilas, 1988: 48). La modernización conllevó programas de reparto de tierras. Sin embargo, “los programas de reasentamiento y colonización del somocismo afectaron a una proporción muy reducida de agricultores y funcionaron básicamente como un instrumento para poner en producción tierras marginales de las que fueron rápidamente desposeídos en beneficio de terratenientes adictos al gobierno” (Vilas, 1988: 55).

Con estas transformaciones, se marginaban los cultivos tradicionales, como el maíz, y con ellos al campesinado, que se proletarizaba o migraba hacia una frontera agrícola en movimiento. De hecho, la existencia de una frontera agrícola representó una importantísima válvula de escape, tal vez equivalente a la que en la actualidad constituye la emigración (Vilas, 1988: 49).

¿Qué acciones tomaba la población frente a una estrategia modernizadora que se lleva adelante mediante la fuerza represiva de un gobierno autoritario? Las capacidades organizativas de la sociedad civil nicaragüense eran escasas para hacer frente a la capacidad represiva del Estado. En marcado contraste con El Salvador y Guatemala, en Nicaragua ocurría lo siguiente:

El movimiento campesino fue muy débil y circunscripto al departamento de Matagalpa; el movimiento obrero, en una sociedad con un proletariado reducido y con altos niveles de empleo estacional, era también débil. De hecho, varias de las más importantes organizaciones populares surgieron directamente como parte del proyecto revolucionario del FSLN, en las postrimerías de la lucha antisomocista (Vilas, 1988: 51).

Hacia fines de los setenta, el rendimiento de la estrategia modernizadora era contundente: el analfabetismo alcanzaba a la mitad de la población mayor de 7 años; sólo la tercera parte de la población urbana y el 5% de la rural tenían acceso a agua potable; menos de la tercera parte de la población tenía acceso a saneamiento; 120 de cada mil nacidos vivos morían antes de cumplir el año; y el 2% de las empresas agrícolas concentraban el 48% de la tierra cultivable (Renzi y Kruijt, 1997). Como si todo esto fuera poco, Nicaragua había sido víctima de desastres naturales, entre los cuales sobresale el terremoto de 1972, que dejó a Managua en ruinas y cuyo manejo contribuyó a crear la coyuntura crítica que se inició con la toma del poder por parte del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

En efecto, tanto el terremoto de 1972 como evento natural propiamente dicho como su manejo político y económico agudizaron las condiciones para el inicio de la coyuntura crítica. Por un lado, el terremoto profundizó las condiciones de pobreza y exclusión social de la mayoría de la población; por otro, acentuó el conflicto de intereses entre las familias tradicionales más importantes y un gobierno que quería todos los negocios para Somoza y sus (para entonces pocos) amigos. Desde el punto de vista de las prácticas de asignación de recursos, el conflicto por su asignación colectiva tanto hacia abajo como hacia arriba, contribuyó a crear las condiciones para la amplia coalición de sectores y actores empresariales y sociales –de izquierda, de centro e incluso de centroderecha– que apoyaron la insurrección, el exilio de Somoza y la toma del poder por parte del FSLN.

En síntesis, en los cuatro países, entre los años treinta y ochenta, se produjo un cambio parcial en la economía a partir de la combinación de agroexportación con la incorporación de sustitución de importaciones. Lo que no se modificó fue el control político, que evolucionó hacia el terrorismo de Estado y se alejó de la atención de demandas sociales y la democratización. Así, dio lugar a un proceso de modernización truncado, que se reflejó directamente en las condiciones de vida de la población (Pérez Sáinz et al., 2004). Como lo muestra Filgueira (2004), en términos de la presencia del Estado y el manejo colectivo e institucionalizado de riesgos –por ejemplo, de la vejez a través de la seguridad social–, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua construyeron arreglos elitistas, útiles para muy pocas personas. En educación, en cambio, contaban con un sistema dual: más extendido en las áreas urbanas (las menos) y menos extendido en las áreas rurales (las más).

En todos los casos, la pobreza sobrepasaba la mitad de la población, y menos de 20 de cada 100 habitantes tenían cobertura básica de protección social, con excepción de Guatemala, donde la proporción era de 27 de cada 100. La situación era similar en materia de salud. Sin embargo, la educación primaria alcanzaba a 80 de cada 100 habitantes (Nicaragua), 85 de cada 100 (El Salvador) y 87 de cada 100 (Honduras). Con una proporción de sólo 57 de cada 100, Guatemala era sin embargo excluyente, incluso en materia de educación primaria. La cobertura en secundaria iba desde el 22% en El Salvador al 8% en Guatemala, con lo cual –desde mi punto de vista– se afirma, en los términos que emplea Filgueira, la naturaleza más excluyente que dual del Estado en los cuatro países, incluso en materia de educación, que constituía la más extendida de las políticas sociales.

Es con estas condiciones sociales que estos cuatro países llegan a las coyunturas críticas de los años ochenta.

## COYUNTURAS CRÍTICAS

Las coyunturas críticas de los cuatro países tuvieron rasgos comunes. Primero, conllevaron una reivindicación de cambios políticos, que permitieron un procesamiento democratizado de las necesidades y demandas de distintos sectores sociales que históricamente habían estado excluidos de la toma de decisiones relacionadas con la asignación colectiva de recursos. Segundo, en términos de contenidos de las demandas, tuvieron una mejor distribución de la tierra y acceso a los recursos públicos. Pensado desde el manejo de riesgos, las coyunturas críticas implicaron, por lo tanto, una lucha por la ampliación de su manejo colectivo.

El escenario económico era la crisis del modelo de acumulación agroexportador que llegó a su fin en los años noventa, basado en economías intensivas en mano de obra barata. Más allá de las especificidades nacionales, durante los años ochenta, en toda la región centroamericana los países comenzaron a aplicar reformas económicas basadas en el Consenso de Washington<sup>26</sup>.

Si bien los tiempos, los ritmos y el alcance de las reformas fueron diferentes en cada uno de los países, todas ellas tuvieron como piedra angular, al igual que en el resto de América Latina, la liberalización del comercio (Bulmer-Thomas, 1997), que incluyó, además de una reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, la negociación de tratados comerciales con países extrarregionales. Las reformas económicas aplicadas comprendieron además políticas de privatización de empresas estatales y de concesión de servicios públicos, medidas de desregulación de las actividades económicas y de los mercados (incluyendo el laboral), reformas fiscales y reformas financieras (Segovia, 2005: 6).

Con el fin del modelo agroexportador tradicional basado en el dinamismo de las exportaciones agrícolas tradicionales a mercados internacionales, surgió un nuevo modelo económico. Se basó en las exportaciones no tradicionales agrícolas e industriales (maquila) y en las actividades relacionadas con los servicios y el comercio (Segovia, 2004). Los tres pilares del modelo fueron: la nueva inserción internacional, basada en una nueva integración con EE. UU. a través de las migraciones y las exportaciones de maquila; la estabilidad financiera y cambiaria; y una integración económica real, no necesariamente oficial, del mercado regional (Segovia, 2005).

---

26 La propuesta original del Consenso de Washington incluye las siguientes áreas de política: disciplina fiscal; reorientación del gasto público; reforma tributaria; liberalización financiera; tipos de cambio unificados y competitivos; liberalización comercial; apertura a la inversión extranjera directa; privatización; y desregulación (Williamson, 1990).



Dicho esto sobre el modelo de acumulación, ¿cuáles fueron los rasgos más importantes de las respectivas coyunturas críticas desde el punto de vista de la asignación colectiva de recursos?

En Guatemala, la coyuntura crítica tuvo lugar entre el inicio de la contrainsurgencia estatal a mediados de los ochenta<sup>27</sup> y la firma de los Acuerdos por una Paz Firme y Duradera<sup>28</sup>. Torres Rivas resume magistralmente el inicio y el fin de la coyuntura crítica, afirmando que estuvo marcada “por la crisis política que condujo a la contrainsurgencia estatal, que luego estimuló la guerrilla, que a su vez estimuló los índices de violencia hasta un límite que luego animó las negociaciones que terminaron finalmente con el conflicto” (Torres Rivas y Aguilera, 1998: 9).

El conflicto armado culminó sin resolver las reivindicaciones por una mejor distribución de los recursos, en particular de la tierra, que le habían dado inicio<sup>29</sup>. Todo lo contrario: como lo abordaré luego, en los años siguientes el conflicto distributivo se mantuvo e incluso se profundizó. Pero la firma de los acuerdos de paz, en particular de algunos de ellos, sí visibilizó y legitimó, al menos retóricamente, demandas de larga data respecto a la presencia de colectivos, principalmente indígenas, requeridos de inclusión y atención por parte del Estado (PNUD, 2001b). Así lo muestran dos de los acuerdos, sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, y la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes (PNUD, 2003b).

En El Salvador, la coyuntura crítica tuvo lugar entre 1979 y 1992. Comenzó con un golpe de Estado con participación de fuerzas progresistas y conservadores, y siguió inmediatamente después con la caída y el inicio del conflicto armado de manera generalizada. Luego de que la sanción de la Ley Básica de Reforma Agraria precipitara el inicio de la coyuntura crítica, se desataron tanto la oposición de derecha como la ofensiva militar de la guerrilla (Sáenz de Tejada, 2005). Del lado de los partidos de izquierda se

---

27 En 1985, el pico de la lucha contrainsurgente fue simultáneo a la primera elección de un gobierno civil desde 1954. Se sancionó además una nueva Constitución Política que reemplazó a la de 1965 y que, entre otras medidas, creó la Procuraduría de los Derechos Humanos y la Corte de Constitucionalidad, y fortaleció el Tribunal Supremo de Elecciones (creado en 1983) (PNUD, 2001b).

28 A diferencia de lo ocurrido en El Salvador, en Guatemala la contrainsurgencia estatal comenzó cuando la guerrilla no constituía una amenaza, dado que se encontraba debilitada y muy localizada.

29 Los agresores tampoco se repartieron en partes iguales entre el Estado y la guerrilla: el 93% de los actos fue cometido por el Estado y el 3% por la guerrilla. En 1984, un millón de personas (una séptima parte de la población) se encontraban desplazadas y refugiadas (Torres Rivas y Aguilera, 1998). Durante esta década se crearon las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) y, sólo en dicho período, hubo más de 100 mil muertos, en su mayoría víctimas del terrorismo de Estado.

demandaban dos grandes cambios: democratización política y distribución de los recursos. La coyuntura crítica culminó con un “empate” militar y político, y la negociación de la paz entre las fuerzas contendientes en 1992<sup>30</sup>.

Aun entre quienes no estaban convencidos de que era mejor negociar la paz que continuar la guerra, la firma de los acuerdos generó altísimas expectativas sobre lo que estos traerían en materia del bienestar de las personas. La población salvadoreña estaba exhausta de muertos, represión y condiciones de excepción. Se encontraba, además, en peores condiciones de pobreza y desigualdad que las que habían dado inicio a la guerra. La firma de la paz incluía dos tipos de medidas: las relativas a la democratización y la transformación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en partido político con participación electoral, y las relativas al acceso a la tierra y la democratización económica. Las primeras avanzaron más que las segundas. Si durante la guerra se había incrementado masivamente la emigración de salvadoreños/as hacia el exterior, en particular a EE.UU., cuando esta terminó, lejos de reducirse, la emigración aumentó.

Luego de treinta años de regímenes militares, en Honduras la coyuntura crítica se inició en 1980, con una transición política temprana en comparación con los restantes tres países. Fue producto de la estrategia político-militar propiciada por EE.UU. y las fuerzas armadas hondureñas, como respuesta al triunfo de la revolución sandinista. Honduras sería la base de operaciones de EE.UU. en la región. Claro que, después de haber ejercido el poder durante casi veinte años sin interrupciones, el desgaste de los militares también incidió en dicho proceso (Salomón, 1994)<sup>31</sup>.

Lo peculiar fue que, paralelamente a la transición política, la Doctrina de la Seguridad Nacional fundamentó la militarización de la política y “la subordinación de los civiles a un extremo tal que los militares pudieran controlar el Estado sin asumir directamente la gestión burocrático-administrativa” (Salomón, 1994: 225). De manera que, con el apoyo económico y militar de EE.UU., los militares continuaron teniendo un fuerte peso en las decisiones políticas. En este marco, entre 1980 y 1985, y a pesar de

---

30 De ese período tan complejo, los primeros años –entre 1979 y 1981– fueron particularmente enmarañados de acontecimientos y decisiones, de cursos de acción dados y escogidos por los distintos actores (ver Menjívar Ochoa, 2006).

31 En 1980 tuvieron lugar las elecciones; se eligió una Asamblea Constituyente y ganó el Partido Liberal. Este y el Conservador, sin embargo, acordaron nombrar a un militar como presidente, poniendo de manifiesto “la sumisión de los políticos al poder militar y el reconocimiento de que no se podía gobernar en Honduras sin la aquiescencia de las FF.AA.” (Sanahuja, 1998: 105). En 1981 se repitieron los comicios y resultó electo presidente un miembro del Partido Liberal. Desde entonces y hasta 1989, se produjo una sucesión de poderes entre ambos partidos políticos.

encontrarse bajo gobiernos democráticos, Honduras vivió los peores años de violencia y represión, aunque de todos modos en menor grado que El Salvador, Nicaragua y Guatemala (Sanahuja, 1998).

Durante este período, la sociedad civil se mantuvo al margen, desarticulada y sin oponer resistencia.

La larga y profunda influencia de los militares en la vida política del país contaminó a la cultura hondureña de una visión autoritaria, vertical y excluyente, lo cual se tradujo en actitudes, creencias y valores que desnaturalizan la construcción de un verdadero proceso de construcción democrática. Este hecho se aprecia con mayor intensidad en los políticos, pero también se evidencia en las organizaciones de la sociedad civil y en la ciudadanía en general (Salomón, 2001: 98).

Mientras que las fuerzas armadas se fortalecieron, la sociedad civil se vio marginada y excluida de los procesos de participación y no logró tejer una estrategia contestataria, al mismo tiempo que se perdía una agenda nacional de intereses en función de intereses supranacionales (Salomón, 1994). No obstante, las contradicciones entre sociedad civil y sociedad política en este período fueron gestando tensiones sociales que saldrían a la luz en 1990.

La realidad de los vecinos centroamericanos incidió en la finalización de la coyuntura crítica tanto como había pesado en su inicio. El fin de la guerra fría, los acuerdos de paz en la región y la llegada de Violeta Chamorro al gobierno en Nicaragua provocaron el retiro de los militares estadounidenses del país y de las finanzas nacionales. Comenzó así un proceso de desmilitarización que permitiría el resurgimiento de la sociedad civil hondureña y sus demandas (Sanahuja, 1998), en el que pesaron, entre otros factores, un sólido bipartidismo y una larga tradición de pactos.

En Nicaragua, la coyuntura crítica tuvo lugar entre 1979 y 1990, es decir, entre el triunfo de la revolución sandinista y las elecciones nacionales que sellaron el final de la guerra civil<sup>32</sup>. Durante la primera mitad de la década del ochenta, las transformaciones en la asignación colectiva de recursos fueron enormes y el ajuste y la estabilización económica fueron pospuestos hasta 1988 (Vilas, 1990)<sup>33</sup>. Un promedio del 20% del Producto

---

32 Este país tuvo a la izquierda revolucionaria –el mencionado FSLN– en el ejercicio del gobierno precisamente durante la década en la que, en el resto de la región, la crisis económica aumentaba el apoyo social y político a la estabilización y el ajuste de las economías.

33 En 1988, el gobierno sandinista puso en marcha, entre otras medidas, liberalización de precios, restricciones crediticias y devaluaciones sucesivas.

Interno Bruto (PIB) se destinó a inversión pública, principalmente a servicios básicos de agua potable, electricidad, educación y salud (Renzi y Kruijt, 1997), así como a crédito y tierra (Vilas, 1990). Con estas medidas, la institucionalidad pública logró beneficiar a sectores muy amplios de la población (Vilas, 1990)<sup>34</sup>. La reforma agraria distribuyó 2 millones de manzanas a 85 mil familias campesinas (Renzi y Kruijt, 1997). Se trató de una de las más avanzadas en América Latina, en tanto preveía que hombres y mujeres tuvieran iguales derechos de acceso a la tierra<sup>35</sup>. La reforma agraria permitió el acceso a tierras de dos terceras partes de las familias campesinas que antes carecían de ellas o tenían insuficientes o ningún título de propiedad. En tercer lugar, los controles de precios de los alimentos promovieron un aumento del autoconsumo de los productores rurales y presiones en el abastecimiento.

Pero, en la segunda mitad de los ochenta, la ampliación del papel del Estado en el manejo de riesgos se hizo crecientemente insostenible. Por un lado, la economía se contraía y, por otro, la guerra requería destinar crecientes recursos a defensa (un 25% del PIB en 1984) (Renzi y Kruijt, 1997). El resultado no se hizo esperar: la expansión de los servicios básicos primero se estancó y luego retrocedió. El déficit fiscal alcanzó los niveles más altos de la historia del país, producto de la guerra, el bloqueo económico norteamericano y la propia gestión del gobierno (García Huidobro, 2004). Ante una hiperinflación de más del 33.000%, en 1988, el gobierno lanzó un programa de ajuste calificado como draconiano por la propia CEPAL.

[Dicho ajuste produjo] el colapso de los servicios básicos de salud y educación y revirtió grandes conquistas sociales de los años iniciales de la revolución; eliminó el racionamiento físico de los productos de primera necesidad –que garantizaba un acceso seguro para todo el mundo– por el racionamiento de mercado y los precios altos sólo accesibles a los más ricos, y endeudó hasta el tuétano a los campesinos (Vilas, 1990: 199).

---

34 “Los reajustes salariales, la reducción de los alquileres urbanos y de la renta agraria, el establecimiento de controles de precios al consumidor y los subsidios al consumo, junto a una ampliación de la cobertura de los servicios de salud y de educación, posibilitaron la expansión del consumo y el mejoramiento de los ingresos reales y de las condiciones de vida de sectores amplios de la población” (Vilas et al., 1994: 264). En educación hubo además una campaña nacional de alfabetización, y en salud se crearon brigadas para la prestación de servicios. En 1980, la Cruzada Nacional de Alfabetización redujo el analfabetismo al 13% (Renzi y Kruijt, 1997).

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

Hacia fines de los ochenta, la falta de acceso a recursos ponía a la mayoría de la población en una situación desesperada. El consumo se había contraído, el endeudamiento de la población campesina era muy alto, y se había producido una caída estrepitosa de los salarios<sup>36</sup>. Durante 1988, el consumo de leche se había reducido a la mitad y existía desabastecimiento de productos básicos. Enfermedades como la malaria y la tuberculosis se habían extendido considerablemente y, en los primeros tres meses de 1989, la mortalidad infantil era el doble a la existente tan sólo un año antes. No obstante, ello no era todo: había miles de personas muertas, heridas y mutiladas; centenares de miles se movilizaban al servicio militar, a los campamentos de reasentamientos o huían de los ataques a las ciudades; la infraestructura de todo tipo estaba destruida (Vilas, 1990). Para muchos, la reelección del FSLN “aparejaba que todo iba a seguir siendo igual: [...] la vida cara, la falta de empleo, las penurias cotidianas” (Vilas, 1990: 201).

Y como si todo lo anterior fuera poco, el acceso a recursos por parte de la población mostraba claros contrastes:

El enriquecimiento injustificado de un vecino funcionario [...] la falta de libros de texto en las escuelas mientras se imprimían miles de ejemplares de novelas, testimonios y discursos de los dirigentes; el transporte público calamitoso junto al auto con aire acondicionado del director [...] Muchos de estos aspectos no fueron inventados por los sandinistas: constituyen parte consustancial del prebendalismo tradicional del Estado y del ejercicio del poder en este tipo de sociedades. Pero los sandinistas hicieron poco por eliminarlo y en muchos casos contribuyeron a reproducirlo (Vilas, 1990: 200).

Y además del hambre, la guerra, la falta de casi todo y la percepción de inequidad, el sandinismo llevó a cabo una campaña política festiva en cuyo marco regalaba prendas de vestir, juguetes y emblemas traídos de EE. UU. En ese marco, el vestido blanco de Violeta Chamorro pudo más que las banderas rojas y negras de Daniel Ortega (Páez Montalbán, 1990). Ante el desconcierto general de propios y ajenos, en las elecciones de 1990 la Unión Nacional Opositora (UNO) derrotó al FSLN en unas elecciones nacionales de las que participó el 87,5% del padrón electoral<sup>37y38</sup>. El

---

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

37 La UNO obtuvo más del 50% de los votos y el FSLN un importante pero insuficiente 40%.

38 En 1984 habían tenido lugar elecciones en las que el FSLN había obtenido el 67% de los votos y de las cuales el principal grupo opositor había decidido no participar (Vilas, 1990). En los comicios de 1990, en cambio, la oposición al sandinismo ganó en 7 de las 9 regiones electorales, 11 de las 17 cabeceras departamentales y 108 de los 143 municipios, y obtuvo

hambre y la guerra, más que las ideologías, habían resultado decisivos a la hora de votar. “Con la derrota electoral del sandinismo, se abren las puertas para un programa de reforma más acorde con las experiencias ya desarrolladas en los demás países de la región, especialmente en Costa Rica (Saldomando, 1996; Neira, 1996; Sojo, 1998)” (Sojo, 2000: 19).

La administración Chamorro (1990-1997) procuró restablecer los equilibrios macroeconómicos y hacer de la iniciativa privada el motor de la economía, orientaciones que se mantuvieron durante el resto de la década<sup>39y40</sup>. Se dismantelaron las principales transformaciones de la década previa –claramente la reforma agraria<sup>41</sup>– y se redujo el empleo público<sup>42</sup>. La economía nicaragüense continuó siendo altamente precaria.

Las coyunturas críticas de los cuatro países finalizaron sin resolver los problemas distributivos que, al menos en tres de ellos, las habían alimentado si no detonado. Particularidades nacionales mediante, la resolución de las respectivas coyunturas críticas, lejos de avanzar hacia un manejo colectivo de riesgos, lo debilitó. No sólo eso, las coyunturas críticas dejaron como legados nuevos riesgos a los cuales hacer frente, como la emergencia de nuevas formas de violencia, especialmente urbana. Las prácticas actuales de manejo de riesgos son propias de los legados dejados por el fin de las respectivas coyunturas críticas, y por los que además las herencias todavía se asoman con tenacidad.

## LEGADOS HISTÓRICOS

Los legados históricos son la secuencia de eventos, relaciones y dinámicas de cambio que se hipotetizan como producto de una coyuntura crítica (Collier y Collier, 1991). Constituyen el “fin de una época” en tanto “cierre de un período caracterizado por el agotamiento de actores,

---

mayoría parlamentaria. Esta no resultaba suficiente para cambiar la Constitución Política que estaba vigente y desmontar las principales instituciones creadas por la revolución: Ejército Popular Sandinista, Ministerio del Interior, reforma agraria, autonomía de la costa atlántica, participación de organizaciones de la sociedad civil en la formulación de políticas, etc. Sin embargo, en 1990, Vilas afirmaba que era posible reorientar el rumbo de las instituciones a partir de reformas legales de menor orden, como efectivamente ocurrió.

39 Por ejemplo, suscribió el segundo programa de Servicio Financiero de Ajuste Estructural.

40 Entre 1994 y 2000, la corrección de los desequilibrios macroeconómicos tuvo lugar de la mano de un crecimiento de la economía, y la deuda externa se redujo a la mitad con relación a la coyuntura crítica. A partir de 2001, la coyuntura internacional y factores internos llevaron a la desaceleración del crecimiento.

41 Los decretos 10-90 y 11-90 de mayo de 1990 crearon las condiciones legales para el dismantelamiento de la reforma agraria y la liquidación del Área de Propiedad del Pueblo (Vilas, 1990: 15).

42 A partir de incentivos económicos que promovieron el retiro “voluntario”.

relaciones e ideologías que imprimieron a la historia particular de una sociedad una dirección y un sentido” (Torres Rivas, 1998: 95).

Así definidos, son varios los legados que el fin de la coyuntura crítica dejó para las prácticas de asignación de recursos y el manejo de riesgos. Los caracterizo a continuación, realizando un gran esfuerzo de selectividad que evidentemente no hace justicia a una realidad muy compleja. Ello permite, sin embargo, tender un puente entre la historia reciente, los arreglos sociales que fueron producto de dicha historia y el bienestar actual de la población.

Para lograrlo, priorizo legados relacionados directa o indirectamente con las prácticas actuales de asignación de recursos. Entre ellos se destacan: la consolidación de un nuevo modelo de acumulación; el cambio en la constelación de actores involucrados en las decisiones políticas, consecuencia directa de la transición democrática; la aparición de nuevos actores sociales que ahora canalizan demandas y presionan sobre el sistema político; la violencia generalizada, al menos en tres de los cuatro países; y la mayor importancia relativa de los cambios político-electorales –es decir, de las reglas de juego de los actores políticos– que de las transformaciones sociales –es decir, del acceso a los recursos.

En América Central, el legado de las respectivas coyunturas críticas estuvo teñido por *grandes transformaciones en el modelo de acumulación*. Este favoreció la expansión de los sectores financieros y a un patrón de crecimiento basado en los servicios –en gran medida vinculados a la emigración–, la industria maquiladora y las remesas. Dicha cuestión nos interesa en especial, porque evidentemente existe una relación directa entre los cambios en cómo se produce la riqueza, cuáles son sus fuentes y qué se necesita para producirla, y cómo esta riqueza se distribuye. En los cuatro países, las remesas familiares se convirtieron en el principal rubro de divisas. El segundo pasó a ser la maquila en El Salvador y Honduras, y el turismo en Guatemala y Nicaragua. Los servicios, las exportaciones no tradicionales (incluyendo la maquila), el turismo y el comercio reemplazaron a la agroexportación y a la industria tradicionales como sostén de las economías (Segovia, 2005).

Sin embargo, de los cuatro países, el que ha tenido una línea económica estratégica, reflejada sostenidamente en su conducción política, es El Salvador. A diferencia de Guatemala, Honduras y Nicaragua, este país se considera, al decir de Edelberto Torres Rivas, como el experimento conservador más exitoso de América Latina. Ha sido posible gracias a un partido de derecha, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), que cuenta con visión estratégica y el apoyo de los grupos más poderosos del país. Quince años después de los acuerdos de paz, los grupos económicos salvadoreños dominan las finanzas

centroamericanas, se han diversificado, y la tierra ya no constituye su base principal de acumulación (Segovia, 2005). En el balance, entonces, la salida democrática consolidó un modelo de desarrollo fuertemente asociado a sectores transnacionales, concretamente el financiero y la maquila textil<sup>43y44</sup>.

Esta situación contrasta con Guatemala, donde la oligarquía terrateniente y los grupos económicos emergentes son básicamente los mismos. La elite guatemalteca sigue estando muy fuertemente ligada a la propiedad de la tierra (Pérez Sáinz et al., 2004). Se iniciaron nuevas actividades económicas, pero la estructura social ha probado ser muy resistente al cambio y es bastante parecida a la previa. La elite guatemalteca se diferencia de la salvadoreña y la costarricense en que no parece claro que exista una fracción transnacionalizada. Como lo señala Aldelman, desde el punto de vista de las relaciones de poder entre clases y grupos sociales, lo que persiste es la persistencia (Aldelman, 1999 en Pérez Sáinz et al., 2004). La clase dominante se encuentra dividida, sin proyecto económico claro y en constantes pugnas, aunque los sectores que ganan las elecciones proceden en su mayoría de las antiguas redes familiares de la oligarquía (Casaús Arzú y García Giráldez, 1994)<sup>45</sup>.

Durante el período, Guatemala no logró diversificar sus exportaciones ni compensar la caída de los precios del café: la maquila textil y el turismo se encuentran aún lejos de aportar divisas por los montos en que lo hace el café. El cambio de modelo tuvo magros resultados, tanto en términos de crecimiento como de atracción de inversiones. In-

---

43 Aunque con debilidades, que han hecho que tres instituciones quebranaran y que en dos de ellas el gobierno debiera intervenir para apoyar a los depositantes, incluso más allá de lo previsto por ley (utilizando recursos que podrían haberse destinado al desarrollo humano).

44 Durante la primera mitad de la década del noventa, el crecimiento económico salvadoreño fue acelerado (un promedio del 6%) y durante la segunda mitad de la década fue desacelerado (promedio de menos del 3%). Este crecimiento se distribuyó muy desigualmente entre sectores: el financiero tuvo el mayor crecimiento de América Central; en cambio, en el agrícola, que absorbe más del 60% del empleo fuera del área metropolitana de San Salvador, el crecimiento fue del 1,2%. Este sector pasó de representar el 25% del PIB en 1970 al 13% en 2000 (PNUD, 2001a).

45 La solución a la crisis de poder consistió en una “renovación” de las elites hegemónicas mediante la modernización de algunas de sus fracciones, lideradas por grupos de empresarios, generalmente de la fracción comercial, industrial y financiera, y algunos agroexportadores modernos. Esta nueva elite de poder proviene, en su mayor parte, de redes familiares de la oligarquía tradicional, pero su novedad radica en que fueron aquellos sectores que lograron tecnificarse y diversificar su producción durante la crisis los que van a la conquista del poder: la oligarquía terrateniente del sector agroexportador tradicional es la que hacia 1985 es desplazada del poder político (Casaús Arzú y García Giráldez, 1994).



cidieron factores exógenos (como la caída de los precios del café), pero también secuelas de la coyuntura crítica como un “clima de negocios” afectado por confrontación, inseguridad y desigualdad, y la falta de capital humano adecuado. El crecimiento económico resultó cada vez menor, con una inversión muy modesta, grandes aumentos del empleo informal y una productividad estancada (PNUD, 2003b).

A diferencia de los restantes países de América Central, en Nicaragua la agricultura continúa constituyendo la principal fuente de empleo.

La estructura actual de cultivos agrícolas en Nicaragua se asemeja a la estructura de cultivos imperante en la subregión en la década de los cincuenta y sesenta: agroexportación basada en los cultivos del café, la caña y el banano y producción para el consumo interno: maíz, frijol y arroz (García Huidobro, 2004: 10).

Desapareció sí la producción de algodón que en los sesenta y setenta había modernizado la economía a partir de relaciones de trabajo asalariadas y aplicación de moderna tecnología. La crisis de la agricultura tradicional, principal fuente de empleo, se encuentra en una aguda crisis, afectada por la falta de diversificación de productos, la caída de los precios de los productos tradicionales y el escaso crecimiento de las exportaciones (García Huidobro, 2004). La cooperación internacional resultó clave en la transformación económica, aunque su magnitud estuvo lejos de ser la esperada al momento de la transición democrática<sup>46</sup>. Con un abultado déficit fiscal y una demanda global que supera en un 50% al PIB, en 1998 el país fue habilitado para recibir recursos como parte de la iniciativa para Países Pobres muy Endeudados (PPME, o HIPC por sus siglas en inglés) (PNUD, 2002).

En Honduras, durante la primera mitad de la década del noventa, el crecimiento económico fue escaso, tanto que –junto con Nicaragua– registró la menor tasa de crecimiento. Además, entre 1993 y 1994, el PIB experimentó una drástica caída que desestabilizó la economía e implicó a su vez que entre 1990 y 1995 se produjera una dramática reducción del gasto público social (Renzi, 2004). Como si fuera poco, el incremento de las importaciones provocó la quiebra de micro, pequeñas y medianas empresas (Renzi, 2004), y condujo a una mayor mercantilización de la fuerza de trabajo. Tanto hombres como mujeres se vieron obligados a participar más en el mercado laboral, lo que en los noventa se reflejó en una de las mayores tasas de participación para ambos sexos de la región (Renzi, 2004). El resultado fue, entonces, menos oferta de ser-

---

46 Una vez finalizado el conflicto, el gobierno de EE.UU. había levantado el embargo y Nicaragua tenía acceso al crédito de los organismos multilaterales.

vicios públicos, más demanda de trabajo remunerado y más exigencia sobre las familias.

Segundo, durante esta década, la transición política de tres de los cuatro países incorporó a los *actores* beligerantes en los respectivos sistemas electorales y procuró otorgar un nuevo lugar a los militares. Tanto en Guatemala como en El Salvador se produjo un retiro del ejército de la vida institucional. La incorporación de actores colocó también en la agenda pública demandas relacionadas con la distribución de los recursos y, por lo tanto, con el manejo de riesgos. Sin embargo, los cuatro países contaron con instituciones democráticas muy precarias y serias dificultades para canalizar efectivamente las demandas distributivas. Por ejemplo, en Guatemala, la población indígena, fuertemente afectada durante el período coyuntural, no participó en el nuevo proyecto político, ni fue beneficiada por el mismo (Casaús Arzú y García Giráldez, 1994). Aunque constituyen más de la mitad de la población, la mayoría de los partidos políticos son indiferentes a las necesidades de los indígenas, a quienes ven como un “sector” o “grupo de interés” más. Durante los años noventa, esta población mejoró levemente y se ubicó en el centro de la estructura social pero, más que porque ellos se hayan “nacionalizado”, fue porque los ladinos se “indianizaron” (Pérez Sáinz et al., 2004).

Guatemala difiere de otras sociedades divididas por lo étnico (como Ecuador o Bolivia).

Las diferencias étnicas no se encuentran politizadas en partidos políticos diferentes [...] refleja un sistema electoral reactivo y excluyente, en el que las preferencias de las minorías no encuentran una vía institucional satisfactoria para la canalización de sus demandas que contribuya a la legitimidad del sistema al interior de estos colectivos [...] la situación se asemeja a dos sistemas superpuestos: un sistema electoral y de partidos no polarizados ideológica ni étnicamente se asienta en una sociedad ideológica y étnicamente polarizada. El resultado es que en una sociedad de ladinos e indígenas, donde estos últimos constituyen la mayoría de la población, la institucionalidad poliárquica es ladina (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, 2005: 56).

En El Salvador, se conformó un sistema político con visiones completamente divididas que, desplazadas del terreno militar, se instalaron en la arena política. Las dos principales fuerzas políticas, en la derecha la ARENA y en la izquierda el antes movimiento y ahora partido político FMLN, promovieron y continúan promoviendo visiones contrarias de lo deseable y lo posible en general, y con respecto al uso público de recursos en particular. A diferencia de lo que ocurre en Guatemala, donde

el conflicto distributivo no tiene expresión político-partidaria contundente, en El Salvador sí la tiene<sup>47</sup>. Por ejemplo, pocos años después de la firma de los acuerdos de paz, la ARENA promovió la privatización de la salud. Esta se frenó mediante la movilización en las llamadas “marchas blancas” en las cuales, apoyados por el FMLN, miles de profesionales de la salud y ciudadanos/as se manifestaron contra la privatización.

En Guatemala, la coyuntura crítica también dejó planteadas visiones marcadamente distintas del manejo colectivo de riesgos, pero estas no se reflejaron en el sistema político, que básicamente continuó dominado por los intereses de los grupos más poderosos. La legitimidad del Estado viene siendo constantemente puesta a prueba “tanto por la naturaleza incompleta del sistema político, como porque no ha tenido la autonomía del caso frente a los grandes poderes corporativos, como los gremios empresariales o las fuerzas armadas y más recientemente, frente a los poderes mafiosos vinculados a actividades ilegales [...] las decisiones importantes que afectan a todos se toman en provecho de minorías poderosas” (PNUD, 2003b: 62). Según el PNUD, existe un desencuentro entre las leyes y las normas informales; las que finalmente cuentan son estas últimas.

En Nicaragua, la transición democrática estuvo fuertemente influida por la negociación entre las cúpulas de dos partidos: el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) en el gobierno y el FSLN (Ortega Hegg, 2002). El sistema de partidos se caracterizó por un bipartidismo pervertido: implicó una apropiación de recursos públicos por parte de altos dirigentes liberales y sandinistas, no así la negociación de bases para un Estado social y económicamente incluyente bajo la nueva realidad política. El pacto no facilitó transformaciones en los programas sociales y ha teñido la política pública de la idea de que no es posible hacer las cosas de modo distinto (Ortega Hegg, 2002; Montenegro et al., 2005). Generó, por lo tanto, una situación diferente a la guatemalteca (en la que el conflicto social no tiene expresión directa “fuerte” en el sistema político) y a la salvadoreña (en la que el conflicto social se expresa directamente en un sistema de partidos dividido y polarizado frente a casi todos los temas). En Nicaragua, el sistema de partidos está aparentemente dividido, pero en los hechos opera en base a un acuerdo bipartidista que puso más de un trapo sucio “debajo de la alfombra”.

---

47 Luego de las primeras elecciones nacionales con posterioridad a la firma de los acuerdos de paz, existió una ventana de oportunidad para la construcción conjunta de una visión relativa al papel del Estado en el manejo de riesgos. Se reflejó en una propuesta de consenso, el “Plan de Nación” acordado por los partidos (incluyendo al FMLN). Dicho acuerdo se vino abajo cuando el presidente Flores dolarizó la economía sin previo aviso y propuso privatizar la salud (Comunicación personal con Carlos Briones, El Salvador, 18 de abril de 2006).

Además, emergieron o cobraron fuerza *nuevos actores sociales*. Por ejemplo, en Nicaragua surgió un abigarrado pero debilitado tejido social. El divorcio entre el sistema político (incluyendo al FSLN) y la sociedad civil fue a la vez causa y resultado de que esta última se organizara en expresiones no partidarias. De acuerdo a Terán y Quezada, los viejos movimientos estaban débiles y a la defensiva frente al programa de ajuste estructural, y en gran medida dejaron sus reivindicaciones en manos de organizaciones no gubernamentales (ONG) partidarias de la negociación y la incidencia política<sup>48</sup>. Algunas de estas ONG alcanzaron y mantienen interlocución a nivel nacional, así como capacidad de actuar en nombre de un conjunto heterogéneo de organizaciones de la sociedad civil.

En Guatemala, el proyecto político en que las elites dominantes renovadas asumieron el poder contó con el apoyo y la participación de algunos sectores medios que, a cambio de cuotas de poder político, ampliaron la base social de dicho proyecto (Casaús Arzú y García Giráldez, 1994). En el otro extremo de la estructura social, el ajuste económico iniciado a partir de 1985 y las serias consecuencias económicas de la guerra y los desastres naturales sobre las familias más pobres, indígenas y campesinas han provocado la organización de nuevos movimientos populares y luchas sindicales de sectores laborales urbanos (Jonas, 1994). Sin embargo, los sectores excluidos quedaron pobremente organizados, dado que la mayoría de las organizaciones representativas del movimiento popular fueron desarticuladas y despojadas de sus dirigentes históricos (López Rivera, 2004). La sociedad civil está fraccionada en múltiples expresiones organizativas que no logran incidir efectivamente en la política pública ni, por lo tanto, exigir la atención de demandas sociales. Además, el miedo a la participación organizada no ha desaparecido. En la década siguiente a la firma de los acuerdos de paz, persistieron los asesinatos y las amenazas por parte de cuerpos represivos. Por eso, aunque han mejorado, las condiciones para demandar una mayor y mejor asignación colectiva de recursos están lejos de ser las propias de tiempos de paz.

En Honduras, de la mano de las reformas económicas vinieron también las reivindicaciones económicas de la sociedad civil, que heredaron los problemas de la década anterior. Esto representó un desafío tanto para la sociedad en general, acostumbrada a la inercia y a no demandar soluciones, como para los gobiernos, incapaces hasta ahora de brindar respuestas a las demandas. En este sentido, el legado del auto-

---

48 Esta situación se agravó por dos factores: la crisis de los precios del café que tuvo su pico en 2002, cuando trabajadores/as agrícolas se manifestaron desesperados por el desempleo y el hambre, y la corrupción, que ha teñido la vida institucional desde la salida de la coyuntura crítica.

ritarismo hondureño radica en una “autoexclusión” ciudadana ante los temas de interés público, inducida por una fuerte presencia del Estado en la vida privada (Salomón, 2001).

La salida de la coyuntura crítica fue política pero no necesariamente social. Incluso cuando la coyuntura crítica finalizó con promesas de cambio en el manejo de riesgos, las promesas generalmente se quedaron en el papel. Por ejemplo, en Guatemala, los años de coyuntura crítica habían dejado al país con un saldo de tres cuartas partes de la población en condiciones de pobreza e incapaces de tener siquiera una dieta alimenticia básica. La guerra había desplazado familias rurales a las ciudades, lo que, combinado con desastres geológicos, aumentó la necesidad de recursos públicos sin que estos se hicieran necesariamente disponibles (Jonas, 1994). A pesar de que los acuerdos de paz ampliaron el universo de los riesgos sociales reconocidos oficialmente como tales, muy claramente, en materia de demandas indígenas y derechos económicos fueron débiles en prever los mecanismos que permitieran implementarlos de manera efectiva. Es posible hablar de resultados retóricos o simbólicos, pero no de resultados materiales.

De igual manera, en El Salvador, existió un tímido esfuerzo inicial por incorporar a cientos de miles de personas desmovilizadas política o militarmente a la nueva realidad política. Tales personas debieron, de un momento a otro, pasar a ganarse la vida por sus propios medios. Durante la guerra habían vivido en forma clandestina y en el marco de estructuras partidarias que atendían todos los aspectos de la vida cotidiana: desde alimentación y vivienda hasta vestido, seguridad física y crianza de hijos e hijas transcurrían en el marco de la estructura partidaria, que incluso proveía un pequeño estipendio mensual para gastos personales. Con los acuerdos de paz, ¿cómo pasar de percibir y relacionarse con un Estado-represor a hacerlo con un Estado-distribuidor? Ante este cambio complejo de procesar y asimilar, y aun reconociendo su escasez, la inversión pública no siempre fue totalmente aprovechada por la población desmovilizada<sup>49</sup>.

---

49 El requisito para el acceso consistía en responder a una convocatoria realizada por Naciones Unidas para declarar la desmovilización y brindar toda la información personal requerida, desde el nombre de guerra hasta el número de cédula de identidad. En las primeras convocatorias casi nadie se presentó. Luego se fueron sumando personas, no tanto porque hubiera crecido la confianza como por la gran necesidad. La oferta programática consistió básicamente en tres tipos de apoyos: tierra, crédito o becas de estudio, y la población debió mayoritariamente escoger entre uno de estos programas. Además de ellos, la población con discapacidad producto de la guerra recibiría una transferencia en dinero. Por ejemplo, el Programa de Transferencia de Tierra implicaba, además de la tierra, 15 mil colones para la compra de insumos productivos, un curso sobre cuidado de cultivos, láminas y cemento para construir una vivienda provisoria, y enseres domésticos (Entrevista a Sandra Moreno, San José, Costa Rica, 26 de mayo de 2006).

En Nicaragua, uno de los legados de la coyuntura crítica fue una amplia brecha entre las necesidades sociales y la oferta pública, producto de un rápido crecimiento de la población combinado con una muy lenta evolución de la inversión social. En sólo diez años, entre 1989 y 1999, la población nicaragüense aumentó en más de un millón de personas. Además, con el fin de la guerra y la posterior eliminación del servicio militar obligatorio, se produjo el regreso de los hombres a los hogares y el desplazamiento de las mujeres de sus puestos de trabajo (Vilas et al., 1994). Para la atención de todas estas demandas, y luego de más de quince años de finalizada la guerra, la inversión pública, y en particular la social, no han logrado aún compensar los daños que había dejado la guerra y que se vieron agravados por desastres como el huracán Mitch en 1997.

En síntesis, el período está caracterizado por riesgos viejos y nuevos, producto del conflicto armado, en una situación que Sojo describe como “racionalidades en disputa”: una que busca el equilibrio fiscal mediante la reducción del gasto, “alimentando así prácticas de exclusión y discriminación social (porque se limita la capacidad de supervivencia de quienes no ofrecen garantía de inserción dinámica en la modernidad)”, y otras derivadas de los acuerdos de paz y el proceso de democratización, que intentan “crear medios de inclusión social y mecanismos institucionales y normativos especialmente necesarios para la resolución pacífica de los conflictos generados por la crisis” (Sojo, 2000: 23).

Esta segunda racionalidad carece de bases fiscales que la hagan viable. El caso más extremo es el de Guatemala, país con una carga tributaria muy pequeña, tanto en relación con América Latina como con las demandas sociales a las que debería hacer frente. Reconociendo esta situación, uno de los acuerdos de paz estableció el compromiso de las partes de llevar a cabo un pacto fiscal. Debía comprender transformaciones en materia de ingresos y administración tributaria. Comenzó a diseñarse a fines de la administración Arzú (1995-1999), y se negoció y fracasó durante la administración Portillo (2000-2004). Las razones políticas de dicho fracaso trascienden este trabajo; el punto es que, para compensar al menos parcialmente la ausencia de un pacto fiscal, las últimas dos administraciones de gobierno recurrieron a impuestos específicos que aumentaron la carga tributaria del 8% (al momento de firmarse los acuerdos de paz) a poco más del 10% en 2006.

En El Salvador y Guatemala, las condiciones del mercado laboral y las lógicas de asignación de recursos son las mismas o aun peores a las previas a la guerra civil, aunque mediadas, como mostraré más adelante, por una nueva realidad: una alta proporción de ingresos generados fuera del territorio nacional. En Nicaragua, en cambio, como resultado del bloqueo norteamericano y la guerra, la enorme mayoría

de la población se encontraba al borde de sus fuerzas, y estaba en juego su propia supervivencia. En comparación con aquel momento, las condiciones de vida de la población han mejorado en cuanto a esperanza de vida, alfabetización y beneficios derivados de la mayor estabilización macroeconómica, pero empeorado en cuanto a los ingresos por habitante (PNUD, 2002; Renzi y Kruijt, 1997).

A la vez, encontramos que durante la década del noventa se produjo un avance en la intervención del Estado, por ejemplo, en materia de atención primaria. Durante esos años, en El Salvador tuvo lugar una lucha contra enfermedades infectocontagiosas, como la erradicación o control de la poliomielitis, el sarampión y el paludismo. En este mundo del bienestar hay, sin embargo, importantes problemas en el acceso a servicios por parte de la población en general –y en particular por parte de las madres de niños/as recién nacidos, de la población rural y en condiciones de pobreza. Además existe un acceso marcadamente diferenciado al agua potable y al saneamiento, que se refleja directamente en las condiciones de salud.

Tercero, la *violencia* tiñó las sociedades posconflicto; influye aún en las actuales prácticas de asignación de recursos en general y, si ha provenido del Estado, pone límites a lo que la población puede esperar de las instituciones públicas en particular. Se refleja en la prioridad que asigna el Estado a la seguridad pública, en las relaciones interpersonales y los márgenes que deja para la confianza y la reciprocidad, y en el deterioro de las prácticas mercantiles de protección. Por otro lado, y de manera fundamental, la violencia crecientemente define con fuerza la estructura de riesgos de las personas, independientemente del nivel socioeconómico al que pertenezcan.

La violencia es generalizada en El Salvador, Guatemala, y Honduras, no así en Nicaragua.

En sociedades posbélicas, como en la salvadoreña y la guatemalteca [...] nuevos fenómenos de violencia aparecen en la creciente inseguridad que provoca la delincuencia común, el narcotráfico y las bandas privadas. Decididamente hay un vínculo entre la violencia política del pasado inmediato y la delictiva común que ahora emerge [...] se trata de patrones de conducta que menosprecian y rebajan la normatividad de la autoridad estatal y que mantienen la inseguridad en el interior de la ciudadanía (Torres Rivas y Aguilera, 1998: 19).

El Salvador es uno de los países con mayor violencia y criminalidad del mundo. Luego de sesenta años de dictaduras militares, toda la sociedad, en todos sus estratos, refleja los efectos del poder militar y el autoritarismo político. Si bien uno de los principales legados de

la firma de los acuerdos de paz fue el menor perfil de los cuerpos represivos del Estado, ello se vio opacado por la magnitud de otras formas de violencia. Resultado de una mezcla de realidad y construcción sociopolítica de un enemigo interno, organizaciones juveniles llamadas *maras* replican en El Salvador prácticas aprendidas en las calles de ciudades como Los Ángeles. En términos de protección de sus integrantes, constituyen un arreglo informal que garantiza alimento, vestido, seguridad, afecto e incluso sentido y proyecto de vida. Hacia afuera, sin embargo, ante la mayoría de la sociedad justifican la propuesta de “mano dura” del gobierno.

En Guatemala encontramos una violencia generalizada de las relaciones entre personas y grupos sociales, por un lado, y entre las personas y el Estado, por otro<sup>50</sup>. El crecimiento del crimen organizado fue paralelo a la transición política, y tiñe tanto la institucionalidad pública como el conjunto de las relaciones sociales. Por un lado, la sociedad se militarizó, en el marco de una alta desigualdad, presencia del crimen organizado, criminalidad informal y profunda tradición autoritaria para lidiar con el conflicto. Por otro, los poderes públicos mostraron su ineficacia para poner orden y otorgar seguridad a la población (PNUD, 2003b). De este modo, la violencia se ha expresado recurrentemente en los conflictos por la tierra y en la justicia por mano propia, como respuesta ciudadana ante la falta o ineficacia de la acción del Estado<sup>51</sup>.

Aun así, el conflicto armado y la violencia no han transformado señas de identidad culturales reflejadas en la manera en que la población indígena, tanto urbana como rural, concibe las relaciones de interdependencia. La diferencia con la población ladina es clara y se refleja en una visión colectivista de los derechos y las responsabilidades de los miembros, en particular, de la familia. Estos se consideran como parte de una única fuerza laboral colectiva (Gross en Bastos, 1999) y como una unidad cooperativa (Glittenberg en Bastos, 1999: 233).

En Honduras, que no haya habido guerra no implica que durante toda la década del ochenta no se hayan vivido amplios márgenes de violencia como producto de la implementación de la Doctrina de la Seguridad Nacional y la participación del país en la organización de la lucha contrainsurgente en El Salvador y Nicaragua

---

50 Además de generalizada, la violencia en Guatemala presenta características particulares, como lo es la creciente relación entre el narcotráfico y las pandillas juveniles (Entrevista a Edelberto Torres Rivas, PNUD, 20 de julio de 2006).

51 Por ejemplo, en comunidades indígenas, el linchamiento se ha vuelto una manera frecuente de hacer justicia en zonas en las que el enfrentamiento armado alcanzó mayor intensidad y donde el ejército destruyó formas ancestrales de resolución de conflictos (PNUD, 2003b).



(Salomón, 1994). Durante la coyuntura crítica, la existencia de un enemigo externo que justificó amplias violaciones a los derechos de la ciudadanía se incorporó a tal punto que provocó que todo cuestionamiento al sistema fuera sospechoso.

En síntesis, la violencia ha promovido un miedo generalizado al “otro” que atenta directamente contra prácticas de asignación de recursos basadas en vínculos de reciprocidad y solidaridad entre las personas. El miedo al “otro”, distinto, diferente, amenazante, necesariamente aumenta la presión sobre lo que los pares, iguales, miembros de una misma familia o comunidad deben enfrentar en términos del manejo de riesgos. Y aun así, gran parte de la población queda desamparada. Por ejemplo, ¿qué hace la gente cuando una *mara* cobra impuestos a un profesor universitario a cambio de permitirle ir a trabajar? ¿O cuando desaloja a una familia entera de su casa simplemente porque les gustó?

Al mismo tiempo, y paradójicamente, tanto el crimen organizado como las pandillas, en sí fenómenos distintos, también proveen mecanismos de protección. ¿Hasta qué punto distribuyen recursos a través de mecanismos de protección frente a situaciones de muerte, viudez, desamparo? ¿Hasta qué punto proveen de cobijo y alimentación? Al momento no existe ningún estudio que permita responder estas preguntas, aunque hay algunos indicios que sugieren posibles respuestas. Por ejemplo, una persona muere y la organización que controla la comunidad hace frente a los gastos de la vela y del funeral; el automóvil de una vecina queda en el fuego cruzado entre dos pandillas y una de estas cubre los gastos de la reparación. Cuántos de estos mecanismos funcionan para los miembros y cuántos para vecinos y comunidad periféricos es algo que desconocemos, así como tampoco sabemos cuáles son las exigencias o los sistemas de derechos y deberes que relacionan a las personas con el crimen organizado y las pandillas<sup>52</sup>.

En síntesis, nos encontramos frente a un modelo de acumulación excluyente y ante actores que, con mayores o menores grados de incorporación del conflicto distributivo en la agenda político-institucional, son débiles para renegociar los términos de la distribución de los recursos. El resultado es una política pública social que es débil para hacerse un lugar frente a las prioridades macroeconómicas, y que se apoya además en una institucionalidad tan reciente como precaria<sup>53</sup>.

---

52 En varias entrevistas recogí la idea de que este tema no se estudia por miedo a represalias del crimen organizado.

53 Para una caracterización del grado de discontinuidad y fragilidad de esta institucionalidad, ver el Segundo Informe del Estado de la Región (PNUD, 2003a).

## DEL PASADO AL PRESENTE

He efectuado un apretado recorrido por momentos históricos en los cuales el manejo de riesgos de los cuatro países centroamericanos ha pasado por continuidades y cambios, especialmente entre ese momento de ampliación de las opciones que brindaron las coyunturas críticas de los años ochenta y las consecuencias de las decisiones tomadas, es decir, los legados, que les siguieron a partir de la década del noventa. Ambas, continuidades y transformaciones, estuvieron intervenidas por fenómenos naturales como el paso del huracán Mitch en 1997<sup>54</sup>.

Existen al menos dos continuidades comunes a los cuatro países. Primero, la mayoría de la población sigue estando excluida del acceso a servicios básicos. Además, su experiencia con un Estado que sea amigo antes que enemigo, distribuidor antes que represor, continúa siendo muy escasa. Esto no quiere decir, tal como se refleja en la inversión social y como detallaré en el siguiente capítulo, que no haya ningún manejo colectivo institucionalizado de riesgos. Sí lo hay, sólo que ha continuado siendo residual con respecto a otras prácticas de asignación de recursos. Precisamente ese carácter residual hace a la particularidad del régimen de bienestar.

Segundo, y a los efectos de transformar esta situación, existe escasa canalización de demandas distributivas a través del sistema político. En algunos casos es producto de que partidos que podrían canalizar estas demandas no tienen suficiente peso electoral como en Guatemala. En otros, es consecuencia de un empate de fuerzas que vuelve muy difícil el procesamiento de demandas distributivas, como en El Salvador.

Entre las principales transformaciones identificamos al menos tres. Primero, si bien la institucionalidad es precaria, la transición política ofrece un marco distinto y más adecuado para la convivencia entre las personas. La retórica del Estado focalizado en servicios básicos para población de muy escasos recursos aún brinda un marco para que la población demande una mayor presencia del Estado y de lo público en la resolución de sus problemas.

Segundo, se ha producido un desplazamiento de la amenaza a la integridad física de la población: del conflicto armado causado por la lucha política a la criminalidad. A excepción de Nicaragua, la demanda ciudadana para que el Estado haga frente a una inseguridad generalizada compite seriamente con aquellas relacionadas con el acceso a servicios como salud, vivienda y educación.

---

54 Además de pérdidas humanas, este tuvo un fuerte impacto en el suelo, la infraestructura de servicios, las viviendas y, en general, en las condiciones de vida de la población. Las consecuencias fueron particularmente severas en Honduras donde, para dar una idea de la magnitud de los daños, la población de la capital estuvo sin servicio de agua.

Tercero, la ampliación del peso de las familias en el manejo de riesgos, principalmente a través de la emigración, del autoempleo y de las redes comunitarias, adquiere un nuevo sentido. Se lo otorga el nuevo modelo de acumulación. Así, estas estrategias familiares resultan ahora fundamentales para la supervivencia de una gran proporción de la población, pero también para los sectores más poderosos del nuevo modelo. Si antes eran dueños de la tierra, ahora lo más importante es que controlan los servicios financieros. Por ello, pareciera que mientras la transición política tiene mucho que perder o ganar de las transformaciones sociales, la transición económica podría estar cómodamente asentada en que todo continúe tal como está.

En el balance, el régimen de bienestar no es el mismo que el que documentara Fernando Filgueira para la situación previa a la crisis económica de los ochenta: ahora, la institucionalidad democrática, aunque frágil, admite una cierta canalización de demandas distributivas a través del andamiaje institucional y la representación político-partidaria existente. No podemos simplemente hablar ahora de “estados excluyentes”: al igual que los restantes regímenes de bienestar existentes hoy en América Latina, el propio de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua realiza cierto tipo de inclusión a partir de cierto tipo de criterios.

Si bien se ha modificado poco el peso relativo del manejo colectivo institucionalizado de riesgos en el conjunto de las prácticas de asignación de recursos, lo que sí ha cambiado es que nos encontramos frente a arreglos sociales que bien podrían perdurar a lo largo del tiempo bajo el marco de sistemas políticos democráticos.

Hay quienes cuestionan emplear la noción de régimen de bienestar para un escenario de Estado residual como el que hallamos en estos cuatro países. Desde mi punto de vista, omiten considerar tres aspectos centrales. El manejo colectivo institucional del riesgo varía entre regímenes y –tal como mostraré a más adelante–, el que encontramos en estos países es una de las principales modalidades existentes hoy en América Latina. Dos, su carácter residual es condición necesaria para que la acción del Estado tenga legitimidad en escenarios democráticos: algo está haciendo para lidiar con la pobreza. Finalmente, y más allá del análisis del presente, la utilización de la noción de régimen de bienestar permite vislumbrar un escenario de ampliación del manejo institucionalizado de riesgos.

¿Cómo es, concretamente, el régimen de bienestar que caracteriza a estos países?

## Capítulo III

# RÉGIMEN DE BIENESTAR FAMILIARISTA

¿CÓMO ES EL RÉGIMEN de bienestar bajo el cual viven actualmente millones de personas salvadoreñas, guatemaltecas, hondureñas y nicaragüenses? ¿En qué medida se asemeja a otros regímenes existentes hoy en América Latina? ¿Existen diferencias cualitativas entre los cuatro países considerados? Para responder a estas preguntas, pasaré de la historia al presente, y de fuentes secundarias a la estadística.

Este capítulo consta de dos partes. En la primera, caracterizo los tres principales regímenes de bienestar existentes hoy en América Latina. Lo hago a partir del análisis estadístico de conglomerados, que permite abordar interrelaciones entre prácticas de asignación de recursos –mercantiles, públicas y familiares– y hacer un balance en función de la específica combinación que presentan dichas prácticas<sup>55</sup>. Como veremos, hay actualmente en la región regímenes de bienestar estatales y no estatales, con política pública enfocada en la formación de capital humano o en el manejo colectivo de riesgos, y con mayores o menores grados de efectividad para crear bienestar en tanto capacidad para el manejo de riesgos.

---

55 Esta tipología fue elaborada con el apoyo de la Fundación Carolina. No se presenta aquí de manera completa ni en detalle, sino en lo que permite fundamentar el régimen de bienestar que comprende a los cuatro países que interesan.

En la segunda parte, recorro a los mismos datos estadísticos empleados para el análisis de conglomerados, pero los utilizo para comparar entre sí a El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Sabemos que la pobreza en El Salvador es considerablemente menor a la que encontramos en los restantes tres países. También lo es el grado de desigualdad. ¿Son las diferencias identificadas cualitativas o simplemente de grado? ¿Tienen las prácticas mercantiles, públicas y familiares algo que decir para explicar estas diferencias? Tal como mostraré, entre estos países existen similitudes en la naturaleza del régimen de bienestar, pero diferencias en su efectividad.

### **CÓMO RECONSTRUIR LOS REGÍMENES**

¿Cuáles son las dimensiones que nos permiten operacionalizar regímenes de bienestar en América Latina? Me interesan tres, que esquematizo en el Gráfico 1 y explico a continuación.

Lo primero a determinar es el grado de *mercantilización* de la fuerza de trabajo que logra cada régimen de bienestar. En América Latina, y a diferencia de Europa y América del Norte, la mercantilización de la fuerza de trabajo constituye un reto antes que una realidad (Rudra, 2005). Interesa por ello determinar el grado en que, efectivamente, los países logran mercantilizar su fuerza de trabajo. Ello refleja la capacidad del mercado laboral para proveer trabajo remunerado así como la calidad de dicho trabajo según estabilidad, protección social y otras garantías laborales. Se valora a través de indicadores de acceso al mercado laboral, como la ocupación o el desempleo, el tipo de acceso con o sin distintos tipos de protección social, y los ingresos obtenidos en el país o a través de repatriación de recursos por medio de las remesas. Consideramos además la población rural, dado que crea condiciones diversas para el manejo de riesgos, reduciendo la dependencia sobre los ingresos y aumentando la dependencia sobre la producción para el autoconsumo.

Una segunda dimensión es el grado de *desmercantilización* del bienestar, es decir, su autonomía del intercambio mercantil debido a la reasignación de los recursos que realizan las políticas públicas (Esping-Andersen, 1990). Esta reasignación de recursos puede ser también llevada a cabo por las comunidades y/o la cooperación internacional. En este trabajo, sin embargo, interesa conocer el grado de desmercantilización que permiten las políticas públicas estatales (primera subdimensión), a través de indicadores tales como la cobertura, el gasto público y los criterios de acceso a la inversión pública, por un lado, y del gasto y el consumo privado (segunda subdimensión), por el otro.

La tercera dimensión es el grado de *desfamiliarización* del bienestar, es decir, su autonomía entre la disponibilidad de trabajo femenino no remunerado basado en la división sexual del trabajo (Orloff, 1993). Todas las sociedades contemporáneas están apoyadas, además de en una estructura ocupacional que “ordena” a la gente en forma jerárquica, en un modelo de familia, más o menos constituido por varones proveedores y mujeres cuidadoras (Esping-Andersen, 1990; Lewis, 1993; Sainsbury, 1996; 1999). Dada la ausencia de datos relativos al uso del tiempo que permitan comparar países<sup>56</sup>, la exploración se hace a través de aproximaciones, como la presencia de cónyuges sin trabajo remunerado, de familias extensas y de servicio doméstico, y la ausencia de guarderías o regulaciones como las licencias por maternidad.

Finalmente, está el *desempeño* del régimen, independientemente del tipo de prácticas, mercantiles o no, a las que se deba. En vista de las extremas desigualdades que existen en la región, es importante considerar no sólo prácticas de asignación de recursos, sino también sus resultados en términos de mejores o peores condiciones de vida de la población.

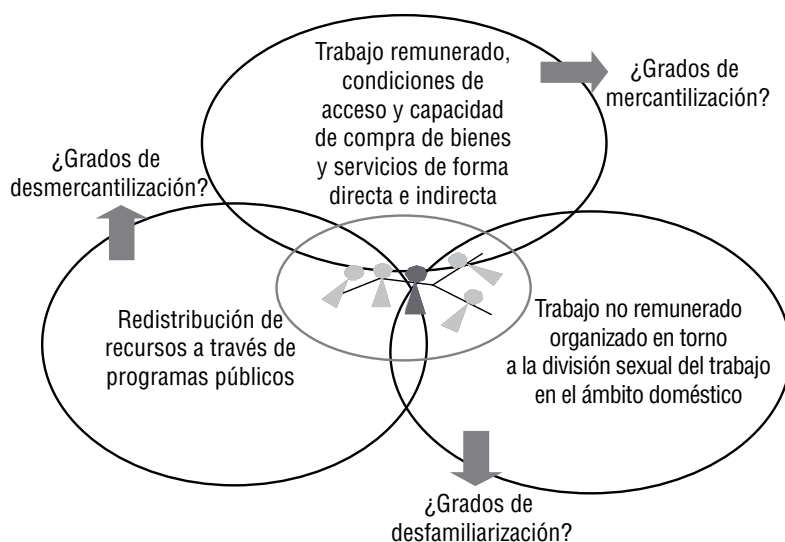
A partir de estas dimensiones, el análisis reconstruye regímenes de bienestar en tanto constelaciones de prácticas que asignan recursos a través del mercado, la división sexual del trabajo y el Estado (Esping-Andersen, 2001). Estas prácticas, sin embargo, no están en igualdad de condiciones, sino que coexisten bajo el predominio del intercambio mercantil: los ingresos definen de manera fundamental el acceso a bienes y servicios, aun cuando para muchas personas no sea la única práctica, ni siquiera la principal.

Lejos de construir interrelaciones armónicas y sinérgicas, los regímenes están teñidos de tensiones entre prácticas de asignación de recursos que aumentan cuanto más débiles son unas frente a otras. Por ejemplo, si el intercambio mercantil es limitado, el trabajo no remunerado aumenta; si la política pública no brinda ciertos servicios, la mercantilización y el trabajo no remunerado crecen. Entonces, ¿qué ocurre cuando los mercados laborales no logran absorber y remunerar de manera adecuada a grandes contingentes de personas? ¿O qué ocurre cuando la política pública no cumple siquiera funciones básicas de protección ante situaciones extremas? América Latina ofrece un escenario ideal para explorar respuestas a estas preguntas.

---

<sup>56</sup> En América Latina, el conocimiento y la medición del uso del tiempo a través de encuestas de hogares es reciente; existe sólo para la mitad de los 18 países considerados, y los indicadores no son necesariamente comparables (Martínez Franzoni, 2005).

**Gráfico 1**  
Regímenes de bienestar. Dimensiones de análisis



Fuente: Elaboración propia.

Para explorar respuestas a estas preguntas, nuestro equipo de investigación construyó una base de datos con información relativa a dieciocho países de la región –Brasil y todos los hispanoparlantes de la región salvo Cuba–, correspondiente a indicadores que permiten explorar cada una de las dimensiones de análisis. La base de datos inicial reunió información para el período 1998-2003. El análisis estadístico se enfocó en los datos más recientes que estuvieran disponibles para la máxima cantidad de países. En aquellos casos en que los datos de un año, por ejemplo electoral, pueden ser sesgados (como en materia de gasto social), se recurrió a promedios de varios años.

¿Cómo agrupar países según regímenes de bienestar? El análisis estadístico de conglomerados permitió identificar grupos de países en función de las prácticas de asignación de recursos consideradas. Se trató de una técnica estadística ideal para el propósito de esta investigación, porque permitió identificar los agrupamientos inductivamente, sin imponer a los datos un agrupamiento preconcebido. Siendo el primer estudio de este tipo que busca trascender el análisis del Estado a partir de un análisis estadístico de conglomerados, las decisiones metodológicas tomadas fueron múltiples y se detallan en el Anexo metodológico. En este

trabajo sólo se incluyen indicadores, fuentes y años considerados para cada una de las dimensiones de análisis descriptas (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
Regímenes de bienestar en América Latina. Dimensiones, indicadores, fuentes, año y significación estadística

Dimensiones		Fuente	Año
<b>Mercantilización</b>	Tasa neta de participación nivel nacional (15 a 64 años)	BID	1999
	Tasa de desempleo nacional	BID	1999
	PEA femenina (15 a 64 años)	BID	1999
	PEA ocupada asalariada	CEPAL	2002
	PIB por habitante	CEPAL	2003
	Población nacional bajo línea de pobreza	CEPAL	1999
	Coefficiente de GINI	CEPAL	1999
	Trabajadores independientes no calificados	CEPAL	1999
	Remesas por % del PIB	BM	2003
Trabajo infantil (entre 10 y 14 años)	BID	1999	
<b>Desmercantilización</b>	Gasto privado en salud	OPS	2001
	Consumo privado como % del consumo total	CEPAL	2002
	Gasto público en salud per cápita (US\$ 1997)	CEPAL	2001-2003
	Gasto público en educación per cápita (US\$ 1997)	CEPAL	2001-2003
	Gasto público social como % del PIB*	CEPAL	2001-2003
	Gasto público social per cápita (US\$ 1997)	CEPAL	2001-2003
	Gasto social dirigido a desarrollo humano	CEPAL	2001-2003
	Matrícula educativa privada	UNESCO	2001
	Población urbana ocupada en sector público	CEPAL	2002
Empleados/as con seguridad social	BID	Años 90	
<b>Familiarización</b>	Familias urbanas extendidas y compuestas	Arriagada	1999
	Mujeres activas de 15 a 34 años	OIT	2003
	Flias. nucleares biparentales c/ cónyugue s/ trabajo rem.	Arriagada	2002
	Empleo urbano en servicio doméstico	CEPAL	2002
	Población menor de 12 años	CELADE	2000
	Población mayor de 65 años	CEPAL	2000
	Razón de dependencia (población de 12 a 64 años)	CELADE	2000
	Población rural	CEPAL	2000
<b>Desempeño en manejo de riesgos</b>	Tasa de mortalidad menores de 5 años	UNICEF	2003
	Homicidios por cada 100 mil habitantes	PNUD	2001
	Índice de desarrollo humano relativo al género	PNUD	2002
	Población carcelaria s/proceso o c/libertad condicional	PNUD	2000
	Esperanza de vida escolar	UNESCO	2001

Fuente: Elaboración de Juan Diego Trejos con asistencia de Luis Ángel Oviedo, en Martínez Franzoni (2008).

\* Finalmente no se incluyó pero se deja en el cuadro para contar con el dato relativo a cada país.





Los países que conforman el tercer conglomerado comparten entre sí menores grados de mercantilización de la fuerza de trabajo, escasos grados de desmercantilización y altos grados de familiarización del bienestar. Las diferencias que se presentan entre países son de grado. Aparecen claramente dos subgrupos: Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay, por un lado, y los restantes países por el otro. Dado que se trata además de los países menos estudiados de la región, en este trabajo consideramos ambos subgrupos, a los que seguidamente aludiré como subgrupos 3a (reuniendo a Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú y República Dominicana) y 3b (Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay).

El Gráfico 2 representa los tres conglomerados identificados con la variación de grado encontrada dentro de los países que conforman el tercer conglomerado. Debe leerse desde la izquierda hacia la derecha. Las líneas horizontales denotan la distancia entre países pertenecientes a un mismo conglomerado; las verticales representan conglomerados que convergen cuando se incorporan países progresivamente disímiles. Cuanto más corta la línea horizontal previa a la línea que une países, mayor es la homogeneidad del conglomerado identificado. El conglomerado que comprende a Brasil, Costa Rica, Panamá, México y Uruguay es el más heterogéneo de los cuatro. El integrado por Argentina y Chile es mucho más homogéneo, aunque no tanto como el siguiente. Precisamente, dentro de este conglomerado se distinguen dos subgrupos, uno que reúne a siete países (tales como Ecuador, El Salvador, Perú y Guatemala), y otro que abarca a cuatro países (tales como Bolivia, Nicaragua y Paraguay).

La proximidad geográfica no define ninguno de los conglomerados. Vale decir que la posición global y geopolítica, así como las relaciones entre vecinos, pueden influir pero no son condición necesaria para identificar similitudes en las prácticas de bienestar de asignación de recursos. Aunque puede parecer obvia, esta constatación es importante, por lo frecuente que se hace la comparación entre países a partir de la sola proximidad geográfica, generalmente dando por sentado que dicha comparación es relevante por criterios que suelen permanecer implícitos. Así por ejemplo, Costa Rica se compara con frecuencia con el resto de América Central, Uruguay con el resto del Cono Sur, o los países andinos entre sí. Si bien las comparaciones regionales resultan útiles, este trabajo ofrece criterios explícitos que justifican la comparación de países dentro o entre regímenes de bienestar.

¿Por qué quedaron los países agrupados en cada uno de los conglomerados? Más concretamente, ¿qué indicadores fueron estadísticamente significativos para su conformación? Como se muestra en el Cuadro 2, de los 33 indicadores considerados para explorar cada una de las tres dimensiones de análisis, 19 fueron estadísticamente significativos para distinguir entre conglomerados. A continuación, describiré los principales

hallazgos para cada una de las dimensiones. Para ello, dentro del tercer conglomerado realizaré una distinción entre dos subgrupos (3a y 3b).

### MERCANTILIZACIÓN DEL BIENESTAR

Cuando se valora en términos de población económicamente activa que es asalariada, la formalización del mercado laboral es alta en el primero y segundo conglomerados. Consistentemente, estos son los conglomerados que tienen la menor proporción de población independiente no calificada. La proporción de esta población que cuenta con seguridad social es, sin embargo, mayor en el segundo que en el primer conglomerado. Evidencia reformas heterodoxas en al menos cuatro de los cinco países del conglomerado (Brasil, Costa Rica, Panamá y Uruguay; no así México).

Las remesas, medidas como porcentaje del PIB, no arrojaron un resultado estadísticamente significativo para discriminar entre conglomerados. Ello se debe a la heterogeneidad de las situaciones nacionales entre países pertenecientes al conglomerado <sup>57</sup>. Aun así, los mercados laborales transnacionales desempeñan un mínimo papel en los conglomerados 1 y 2 (mucho menos del 1% del PIB en el 1, y en torno al 1% en el 2) y uno máximo en el conglomerado 3 (en promedio, más del 6% del PIB). De igual manera, y aunque este indicador tampoco fue estadísticamente significativo, los países con más fuerza laboral “no tradicional” –es decir, niños, niñas, adolescentes y mujeres adultas– están entre los de menor capacidad de remuneración de la fuerza laboral. En general, la efectividad de los mercados laborales para integrar y remunerar a su fuerza laboral es máxima en el primer conglomerado y mínima en el cuarto.

También el ingreso por habitante es máximo en el conglomerado 1 y disminuye hasta llegar al 3, cuyo ingreso promedio por habitante corresponde al 15% del ingreso promedio del conglomerado 1. Sin embargo, en promedio, la concentración del ingreso es menor en el segundo conglomerado e incluso en el tercero, que en el primero, en el que se encuentran Argentina y Chile con muy altos niveles de concentración del ingreso aun dentro de una región de por sí muy desigual. Considerados los países individualmente, Brasil, ubicado en el conglomerado 2, tiene la desigualdad más alta de América Latina. En cambio, en el mismo conglomerado, Uruguay y Costa Rica presentan –en ese orden– la menor desigualdad de la región. Precisamente porque la concentración del ingreso es alta en países de los tres conglomerados, el coeficiente de GINI no fue estadísticamente significativo para su conformación.

Especificando el tipo de relaciones de mercado de que se trata, urbanas o rurales, los conglomerados contrastan entre sí: 1 y 2 son

---

<sup>57</sup> Resulta llamativa la escasa importancia de las remesas en Venezuela y Perú (subgrupo 3a) y Bolivia y Paraguay (subgrupo 3b).

predominantemente urbanos (cerca del 90% y tres cuartos, respectivamente); y el 3 es predominantemente rural (un tercio y más del 40% de la población rural, en los subgrupos 3a y 3b, respectivamente).

### Cuadro 2

Regímenes de bienestar en América Latina. Dimensiones, indicadores, significación estadística y valores según conglomerado

Dimensiones		Variable e indicador	Significación estadística	Conglomerado 1	Conglomerado 2	Conglomerado 3		
						Subgrupo 3a	Subgrupo 3b	
Mercantilización	Acceso	Tasa neta participación nivel nacional (15 a 64 años)	(0,467)	64,23	62,90	67,63	66,61	
		Tasa de desempleo nacional (15 a 64 años)	(0,267)	7,14	12,00	7,87	4,13	
		PEA femenina (15 a 64 años)	(0,781)	36,82	38,80	38,80	38,58	
	Calidad	PEA ocupada asalariada	0,000	66,04	73,54	50,22	43,69	
		PIB por habitante (US\$ 1995)	0,000	4.243,40	6.326,07	2.080,26	928,77	
		Población nacional bajo línea de pobreza	0,000	28,86	22,70	53,46	67,70	
		Coefficiente de GINI	0,441	0,57	0,55	0,53	0,54	
	Informalidad	Trabajadores independientes no calificados	0,001	21,34	16,10	33,83	34,30	
		Remesas como % del PIB	(0,104)	1,05	0,10	6,63	6,52	
		Trabajo infantil (entre 10 y 14 años)	(0,073)	5,20	0,65	14,93	17,98	
	Desmercantilización	Gasto privado	Gasto privado en salud	(0,845)	48,92	45,52	50,46	44,29
			Consumo privado como % del consumo total	(0,765)	83,18	83,40	86,08	86,02
Inversión pública		Gasto público en salud per cápita (US\$ 1997)	0,000	177,00	272,00	43,43	25,75	
		Gasto público en educación per cápita (US\$ 1997)	0,000	195,20	311,50	77,43	52,25	
		Gasto público social como % del PIB*	0,005	19,16	18,80	8,53	12,40	
		Gasto público social per cápita (US\$ 1997)	0,000	885,60	1.293,00	202,57	117,25	
		Gasto social dirigido a desarrollo humano	(0,170)	25,81	29,38	23,65	31,64	

**Cuadro 2 [continuación]**

Dimensiones		Variable e indicador	Significación estadística	Conglomerado 1	Conglomerado 2	Conglomerado 3	
						Subgrupo 3a	Subgrupo 3b
Desmercantilización	Protección social	Matrícula educativa privada	0,011	13,46	36,10	25,66	28,49
		Población urbana ocupada en sector público	0,009	14,10	16,11	8,70	7,63
		Empleados/as con seguridad social	0,000	59,28	56,46	29,54	20,97
Familiarización	Disponibilidad trabajo no remunerado	Familias urbanas extendidas y compuestas	0,017	19,42	17,65	29,20	28,10
		Mujeres activas de 15 a 34 años	(0,903)	48,45	42,72	48,36	46,32
		Flias. nucleares biparentales c/ cónyuge s/ trabajo rem.	0,001	46,54	51,55	40,59	38,50
	Demanda de cuidados	Empleo urbano en servicio doméstico	(0,272)	6,80	6,25	4,31	5,68
		Población menor de 12 años	0,001	26,11	24,46	30,82	36,08
		Población mayor de 65 años	0,029	6,68	8,43	4,53	3,50
Desempeño en manejo de riesgos	Produc. no mercantil	Razón de dependencia (población 12 a 64 años)	0,007	48,87	49,05	55,02	65,58
		Población rural	0,031	26,50	11,45	34,47	44,33
		Tasa de mortalidad menores de 5 años	0,028	22,20	14,50	31,57	43,50
		Homicidios por cada 100 mil habitantes	(0,202)	9,96	6,35	31,07	56,43
		Índice de desarrollo humano relativo al género	0,000	0,80	0,84	0,72	0,68
		Población carcelaria s/procesos o c/libertad condicional	(0,684)	48,44	47,80	58,69	59,50
Esperanza de vida escolar	(0,163)	11,31	12,22	10,09	9,90		

Fuente: Elaboración de Juan Diego Trejos con asistencia de Luis Ángel Oviedo, en Martínez Franconi (2008).

\* Finalmente no se incluyó en el análisis de conglomerado por alta correlación con el gasto social per cápita.

## DESMERCANTILIZACIÓN DEL BIENESTAR

En primer lugar, observemos qué ocurre con la política pública. ¿En qué medida interviene desligando el bienestar del intercambio mercantil? Si

consideramos la proporción de la PEA ocupada en el sector público, el Estado es más grande en el segundo conglomerado (16,11%), algo menor en el primero (14,10%) y disminuye considerablemente en el tercero (8,7% y 7,63% en los subgrupos 3a y 3b, respectivamente). Estos datos nos dan un evidente indicio del carácter estatal de los dos primeros conglomerados, en muy claro contraste con los restantes dos.

Además, medimos el gasto público social por habitante y como porcentaje del PIB. El incorporar uno u otro dato en el análisis de conglomerados afecta únicamente la ubicación de Uruguay: cuando en lugar del gasto como porcentaje del PIB se incorpora en el análisis el gasto social por habitante, Uruguay, de por sí distinguible dentro del conglomerado, se aparta aún más y da lugar a un cuarto conglomerado. Y es que, precisamente, el indicador que da cuenta de la lejanía de Uruguay de los restantes países del conglomerado 2 es el alto monto del gasto social por habitante.

Volviendo a la comparación entre conglomerados, el gasto público social por habitante es mayor en el segundo que en el primero, tanto en general como en salud y educación en particular. El conglomerado 1 invierte el 67% de lo que invierte el segundo, aunque a su interior ambos, los conglomerados 1 y 2, presentan grandes variaciones entre países. En términos del gasto como porcentaje del PIB, en promedio el subgrupo 3b invierte más que el 3a. Ello ocurre porque países como Nicaragua, que tienen un PIB muy pequeño, invierten un porcentaje relativamente alto en gasto social que, sin embargo, se traduce en un monto muy pequeño de gasto social por habitante.

Segundo, veamos qué ocurre en relación inversa al consumo privado, respecto del cual sólo uno de los indicadores incluidos en el análisis resultó estadísticamente significativo para distinguir entre grupos de países<sup>58</sup>. Este indicador muestra una gran diferencia entre los conglomerados 1 y 2: estos quedan ubicados en extremos opuestos; el segundo con la máxima proporción de matrícula privada (36,10%) y el primero con la mínima (13,46%). Sugiere que el conglomerado 1 tiene servicios más extendidos que el 2, conglomerado en el que, por el contrario, prevalecen los servicios focalizados de educación pública y una proporción alta de la población, especialmente sectores medios y altos, recurre a servicios privados. Además, el conglomerado 3, que tiene el menor ingreso por habitante, es también aquel en el que la población hace un alto gasto privado en servicios de educación (US\$ 50,56 y 44,29 en los subgrupos 3a y 3b, respectivamente).

## FAMILIARIZACIÓN DEL BIENESTAR

¿En qué medida el bienestar está sujeto al trabajo no remunerado? Una aproximación la da la importancia relativa de familias nucleares sin

58 No lo fueron “Consumo privado como % del consumo total” ni “Gasto privado en salud”.

mujeres cónyuges con trabajo remunerado. Esta es mínima en el conglomerado 3 y máxima en el 1. Sugiere que la presencia de familias con división sexual tradicional del trabajo, al menos en términos de promedios nacionales, no necesariamente disminuye por elección sino más bien por necesidad económica: alta informalización de las relaciones laborales, bajos salarios y escasa o nula inversión pública aparecen acompañados de mayor participación laboral de las mujeres y, a la vez, de una mayor demanda de trabajo no remunerado, como lo sugiere la presencia de niños y niñas menores de 12 años.

La transición demográfica es avanzada en el primer conglomerado, algo menos en el segundo, e incipiente en el tercero. La población mayor de 65 años es dos veces y media más en el subgrupo 3a que en el 3b (4,43 y 3,5, respectivamente) y, por el contrario, los menores de 12 años son el 36% en el conglomerado 3 y descienden al 26% e incluso menos en los conglomerados 1 y 2, respectivamente. Por lo tanto, la tasa de dependencia es mayor en el conglomerado 3 y menor en el 1. Paralelamente, el tipo de demanda de cuidados es distinta entre conglomerados, con una presencia notoriamente mayor de la población de más de 65 años en el conglomerado 1, seguida por el 2.

El índice de equidad de género arroja resultados más favorables en el conglomerado 1, seguido por el 2 y cayendo en el 3. La brecha entre los conglomerados 1 y 2, de 0,04, es similar a la diferencia entre los subgrupos 3a y 3b.

Los conglomerados también presentan diferencias en la composición de la inversión social: el conglomerado 2 destina mayores recursos a seguridad social, y el 1 a programas focalizados. Los datos sugieren que los sectores medios han abandonado los servicios públicos en mucha mayor medida en el conglomerado 1 que en el 2. Lo que, sin embargo, llama más la atención es la brecha entre los conglomerados 1 y 2, por un lado, y 3, por otro. Si observamos el porcentaje del gasto social con respecto al PIB, este oscila entre 18% en el conglomerado 1, y 8% en el subgrupo 3a. Así, en términos absolutos, el rango de inversión social va desde los 61 dólares en Nicaragua hasta los 1.650 en Argentina.

### **EN EL BALANCE, INFORMALIZACIÓN DEL BIENESTAR**

Retomando una pregunta que postulamos al comienzo del trabajo, ¿qué ocurre cuando una o más prácticas de asignación de recursos “no dan la talla” en la correspondiente asignación de recursos? Es decir, ¿cuáles son las consecuencias de que el acceso a los ingresos y a la mercantilización del bienestar sea inestable o insuficiente, o cuán ínfima resulta la asignación colectiva de recursos que realiza el Estado en comparación con las necesidades de la población? Frente a esta situación, el trabajo no remunerado, fuertemente basado en la división sexual del trabajo, se

adapta y amplía para atender las insuficiencias de las restantes prácticas. Y esto ocurre ya no de manera transitoria, como pudo pensarse en el momento de crisis económicas, sino de modo permanente.

El indicador de trabajadores/as independientes sin calificación permite un acercamiento a la transformación del hogar en unidad productiva, es decir, al autoempleo. El conglomerado 1 tiene un 21% de la población ocupada en esta situación; el conglomerado 2, un 16%; y el 3, un 34%. Ello evidencia una ampliación del ámbito doméstico para hacer propias actividades generadoras de ingresos que compensen las “fallas” del mercado laboral.

Son también estas prácticas las que compensan el nivel y la distribución de los ingresos. Mientras el primero cae del conglomerado 1 al 3, los tres presentan una concentración del ingreso similar. Concretamente, en el conglomerado 1, el ingreso por habitante es mayor a los 6 mil dólares, mientras que en el subgrupo 3b resulta menor a mil. El coeficiente de GINI, sin embargo, es similar: ,57 y ,55 en los conglomerados 1 y 3, respectivamente. Es decir que el conglomerado 3 no sólo tiene menores ingresos, sino que estos se encuentran tan desigualmente repartidos como en el primero. Paralelamente, las remesas internacionales se reducen a medida que nos movemos del conglomerado 3 a los conglomerados 1 y 2: en el primero estas superan el 6% del PIB, mientras que en el conglomerado 2 son del 0,10% y en el 1 de poco más del 1%. Las remesas internacionales constituyen una segunda forma de ampliación del ámbito doméstico ante las “fallas” del mercado.

Finalmente, el indicador de gasto social por habitante valora la presencia de políticas públicas del Estado. En el conglomerado 2, dicho gasto es de casi 1.300 dólares, y en el 1, de 863, mientras en el conglomerado 3 es de 202 y 117 (subgrupos 3a y 3b, respectivamente). Lamentablemente, carecemos de estadísticas relativas a la participación del ámbito doméstico e incluso de las comunidades en hacer una distribución colectiva de recursos. Tal como se abordó en el capítulo referido al régimen de bienestar familiarista, dicha limitación buscó compensarse a través de fuentes secundarias.

Es a esta ampliación del ámbito doméstico y del trabajo no remunerado, en tanto esfuerzo por adaptarse y contrarrestar insuficiencias de los mercados laborales y las políticas públicas, a lo que se alude como “informalidad” del bienestar. Dicho de otra manera, la informalidad del bienestar está dada por la ampliación de una práctica de asignación de recursos para compensar otras.

En términos de desempeño, la informalidad tiene techos dados por prácticas de asignación de recursos que se encuentran fuera del alcance del trabajo no remunerado. Así lo muestra, por ejemplo, la mortalidad infantil: mientras en el conglomerado 3b asciende a 56,43, en el 3a

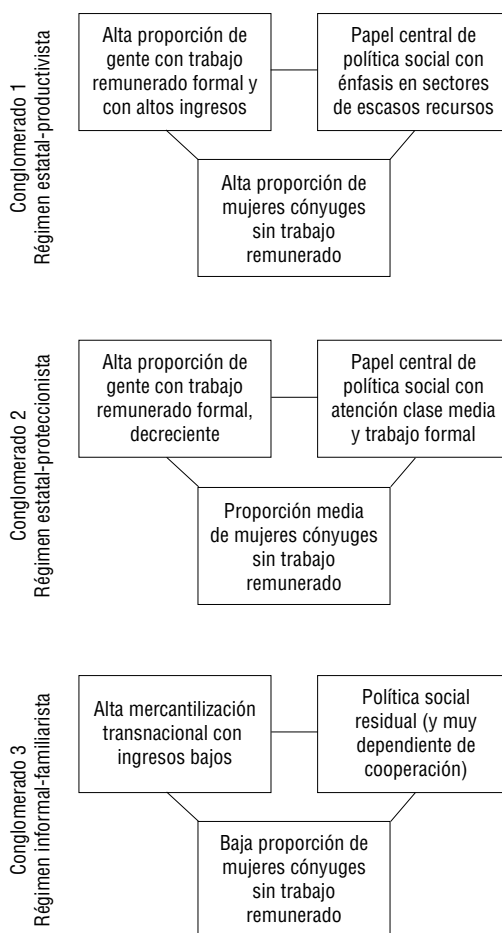


cae a 30,07 y en el 2 son menos de la mitad (14,5) los/as que corren esta misma suerte. Sabemos que la mortalidad infantil refleja fundamentalmente el acceso a agua potable y educación de la madre, cuestiones ambas que el ámbito doméstico, por sí sólo, no puede resolver.

El siguiente gráfico resume las principales características de los regímenes de bienestar identificados en América Latina: estatal-productivista (conglomerado 1), estatal-proteccionista (conglomerado 2) e informal-familiarista (conglomerado 3).

**Gráfico 3**

América Latina, tres principales regímenes de bienestar



Fuente: Elaboración propia.

Entre el primero y el segundo conglomerado existe una diferencia cualitativa y dos de grado. Las de grado tienen que ver con el grado de mercantilización, en ambos casos altamente doméstica, de la fuerza de trabajo. Esta es mayor y con más altos ingresos en países con régimen estatal-productivista que en aquellos con régimen estatal-proteccionista. Ambos grupos de países tienen alto peso relativo de familias con organización tradicional, tal como lo indica la alta proporción de mujeres cónyuges sin trabajo remunerado.

La diferencia cualitativa tiene que ver con el perfil de la política pública. En el régimen estatal-productivista, esta se encuentra más enfocada en la formación de capital humano y en ayudar a quienes no logran mercantilizar exitosamente el manejo de riesgos. En el régimen estatal-proteccionista, la política pública está relativamente más orientada hacia el manejo colectivo de riesgos y la población con trabajo formal asalariado. En ambos casos, la mayor parte del financiamiento de la política social tiene origen en recursos propios de los países.

Entre los dos primeros conglomerados y el tercero, las diferencias son cualitativas. En el régimen informal-familiarista, la fuerza de trabajo logra en gran medida mercantilizarse a través de mercados laborales transnacionales. Los ingresos que la población obtiene son comparativamente bajos en relación con los de la población ubicada en los dos primeros conglomerados de países. La proporción de familias cuya organización no es tradicional es alta, como lo evidencia la alta proporción de mujeres cónyuges con trabajo remunerado. La política pública logra muy escasa desmercantilización, de población en condiciones de pobreza y sólo para ciertos servicios sociales básicos. Finalmente, el financiamiento de la política social depende en gran medida de la cooperación internacional.

### **PAÍSES CENTROAMERICANOS CON RÉGIMEN DE BIENESTAR INFORMAL-FAMILIARISTA**

En países con régimen informal-familiarista, el manejo de riesgos suele estar sujeto al desempeño del ámbito doméstico. En estos casos, la mayoría de la población depende prácticamente de arreglos familiares y comunitarios para el bienestar, en el marco de mercados laborales y políticas públicas excluyentes. Como lo evidencia la proporción de trabajadores/as independientes no calificados y el peso relativo de las remesas en el PIB promedio de los respectivos conglomerados, las familias resultan centrales para transformar hogares en unidades productivas y compensar la falta de empleo a través de la emigración y las remesas.

Más allá de lo que permiten determinar las encuestas, en estos países existe una gran proporción de familias de escasos recursos que aportan trabajo comunitario no remunerado para servicios que se espe-

raría fueran responsabilidad colectiva, tanto de gobiernos locales como centrales (como la construcción de escuelas e incluso su administración). En el mejor de los casos, las familias ofrecen una contraparte de trabajo o de ingresos a la política pública estatal. En los hechos, sólo una pequeña parte de la población accede a transferencias y servicios públicos que se organizan en programas inestables y tienen escasos efectos dado el escenario de grandes dificultades para mercantilizar efectivamente la fuerza de trabajo.

Cuanto más débiles son los mercados laborales formales, la asignación pública estatal de los recursos y la capacidad reguladora del Estado, mayor es la ampliación de la participación del trabajo no remunerado en el bienestar. En países con régimen informal-familiarista, unas prácticas de asignación de recursos –las familiares–, basadas en la división sexual del trabajo, se amplían para compensar la debilidad de las prácticas mercantiles y públicas. Los hogares se transforman en unidades productivas, emigran y forman parte de redes que construyen escuelas o centros de salud. Sobre sus hombros descansa el grueso del manejo de riesgos.

Dicha ampliación del papel de las familias, y por lo tanto del trabajo no remunerado, desdibuja límites y relaciones entre prácticas de asignación de recursos: el manejo de riesgos depende casi totalmente de prácticas familiares, es decir, de su disponibilidad y capacidad de trabajo no remunerado. Así, la sociabilidad primaria cumple un papel “ampliado”, de reemplazo de instituciones especializadas. Por ello, el bienestar es informal también con respecto a las prácticas socialmente esperadas de asignación de recursos. La triple jornada parece un indicador de dicha ampliación: las familias en general y las mujeres en particular se dedican al trabajo remunerado, al trabajo no remunerado en el hogar y al trabajo no remunerado comunitario (Moser en González de la Rocha, 2006).

En materia de intercambio mercantil, la generación de ingresos conlleva largas jornadas laborales y un desgaste físico de la fuerza de trabajo como manera de compensar la baja productividad (Pérez Sáinz, 1994). Dicho desgaste tiene lugar, se trate de hombres o de mujeres, mediante el autoempleo de subsistencia. Ello fundamenta poner énfasis en la familiarización y no sólo en la feminización.

Además, se trata de países con alta proporción de la población emigrante (entre un quinto en El Salvador y un décimo en Honduras). No podemos comprenderlos “contenidos” dentro de las fronteras nacionales. Esta situación acentúa los altos grados de interdependencia y globalización comercial, política, económica y social que caracterizan nuestros tiempos. Dichas relaciones alcanzan a todos los países de la región y, por lo tanto, a los distintos regímenes de bienestar. Sin embargo, en los países con régimen informal-familiarista cobran una dimensión particular, dado que la escala de la población fuera de las fronteras

–mucho de manera temporaria– tiene implicaciones peculiares para la organización formal e informal de la sociedad y sus prácticas de asignación de recursos.

La política social constituye un gran programa de caridad del Estado que no responde a las presiones sociales sino a la definición de las agencias multilaterales y de cooperación, por un lado, y de expertos, por el otro (Pérez Baltodano, 1999). La imitación de experiencias internacionales consideradas exitosas juega un papel central. Es discutible incluso que nos encontremos ante “política” pública. Más bien se trata de acciones dispersas e inestables. La descentralización y la contratación privada de proveedores de servicios han contribuido a fragmentar la organización del Estado, y han aumentado la incidencia que múltiples actores tienen sobre las acciones públicas de un Estado crecientemente “programatizado”.

Pero además, la escasa asignación colectiva de recursos existente requiere, como contraparte, del trabajo no remunerado de las familias (e incluso a veces de contribuciones monetarias). Se trata de las transferencias condicionadas y las estrategias de descentralización fuertemente apoyadas en la participación comunitaria. Si bien en el marco de otros regímenes de bienestar este diseño de intervención estatal puede tener connotaciones distintas, en el marco de regímenes basados en relaciones primarias generalmente implica una exigencia más a las ya extensas jornadas de trabajo, porque entre los condicionamientos a las ayudas se encuentra precisamente el trabajo no remunerado.

Las familias, a través de redes comunitarias y de apoyo, dentro del país e incluso internacionales, se abocan a resolver problemas que sólo estas abordan en tanto tales como asuntos colectivos.

[Las “redes de solidaridad”, en tanto] recurso social generado por los sectores populares en el que se da un intercambio regular y recíproco de recursos que aseguran la supervivencia del grupo social. Los recursos que se intercambian en el marco de las redes comprenden bienes de orden material (dinero, alimentos) y servicios (ayuda para conseguir empleo, cuidado de niños) que facilitan la supervivencia física de las familias y, por lo tanto, la reproducción de la fuerza de trabajo. Adicionalmente la redes propician la circulación de una serie de valores, prácticas y costumbres que aseguran la “supervivencia socio-cultural” del grupo social (Marín Herrera et al., 2001: 62).

Estas relaciones requieren lazos de solidaridad a partir de la confianza y la cooperación.

¿Cuáles son los límites de la ampliación del trabajo no remunerado y del papel de las familias? El despliegue de formas no mercantiles

de asignación de recursos precisa de una fuente de ingresos monetarios (González de la Rocha, 2006). Incluso el sostener relaciones de reciprocidad basadas en el trabajo no remunerado requiere de apoyo monetario para, por ejemplo, el abastecimiento de insumos necesarios en tales intercambios. Esta constatación refuerza la necesidad de abordar interrelaciones entre prácticas de asignación de recursos.

De acuerdo con González de la Rocha, la “pobreza de recursos”, cada vez más limitados, amenaza su reproducción. Sin embargo, la emigración y la generación de recursos en el marco de mercados laborales transnacionales corren las fronteras de dicha amenaza. De allí la importancia de considerar la generación de ingresos, dentro o fuera de las fronteras nacionales.

A partir del análisis estadístico de conglomerados, ¿qué podemos decir de los dos subgrupos en los que se encuentran los cuatro países centroamericanos que nos interesan? Si bien entre ambos no existen diferencias en la naturaleza del régimen, sí las hay de grado, especialmente y como lo muestro a continuación, en la efectividad que sus prácticas de asignación de recursos alcanzan para el manejo de riesgos. En un caso, nos encontramos frente a un subgrupo que es familiarista y que comprende a Guatemala, Ecuador, El Salvador, Perú, Colombia y Venezuela.

En el segundo caso, que abarca a Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay, la situación es aún más informal –con mercados laborales todavía más precarizados, menos inversión pública, mayor dependencia de la cooperación internacional– y más familiarista –con mayor cantidad de hogares transformados en unidades productivas, más niños/as y jóvenes desplegando trabajo no remunerado, y aún mayores exigencias sobre el trabajo no remunerado en general y femenino en particular. Por ello, se trata de un subgrupo altamente informal-familiarista.

En suma, la diferenciación entre subgrupos interesa según hilemos más o menos fino las diferencias en materia de mercantilización, desmercantilización y familiarización del manejo de riesgos.

Ahora bien, una vez presentadas las características generales del régimen, ¿qué ocurre en América Central?

### **MANEJO DE BIENESTAR EN AMÉRICA CENTRAL**

El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua conforman un mismo régimen de bienestar, con diferencias de grado en sus prácticas de asignación de recursos y en la efectividad que tales prácticas logran. Pero dicho esto, ¿qué información podemos obtener al pasar del nivel de análisis de conglomerados a la comparación de la información relativa para cada uno de los cuatro países? Como veremos, esta comparación, basada en promedios nacionales, arroja una luz importante: El Salva-

dor se distancia de los otros tres países centroamericanos que conforman el régimen de bienestar informal-familiarista.

### MERCANTILIZACIÓN DEL BIENESTAR

Desde un punto de vista sociocultural, la informalidad se presenta en muchos casos como un ámbito de acceso difícil por una doble razón. Por un lado, son necesarias redes sociales para insertarse en el mismo y, por otro lado, se requiere también toda una experticia para desarrollar ciertas actividades (Pérez Sáinz, 1994: 53).

Existe un conjunto de variables que asumen valores relativamente homogéneos entre los cuatro países. En la dimensión de mercantilización del manejo de riesgos, este es el caso del *acceso al trabajo remunerado*, concretamente, medido según la tasa neta de participación nacional y de desempleo. En el primer caso, oscila entre el 62 (El Salvador) y el 67% (Guatemala). En el segundo, entre el 2 (Guatemala) y el 5% (El Salvador).

Detrás de esta participación hay una alta informalidad del mercado laboral. Por ejemplo, en Guatemala, más de la mitad de todo lo que se produce es a través de la economía informal. Esta ocupa al 75% de la población económicamente activa, la cual asciende al 90% en las zonas rurales y desciende a poco más del 60 en las urbanas (Maul et al., 2006). La población económicamente activa femenina es levemente mayor en El Salvador (41%) que en los restantes tres países (37%). No existen dudas, además, de que está compuesta por indígenas, entre los cuales más del 80% se desempeña en actividades informales (Maul et al., 2006). Es precisamente la economía informal, la dominante, la que en la última década ha de reducir sus ya magros ingresos en mayor proporción que el resto de la sociedad (PNUD, 2003b).

El Salvador se distancia de Guatemala mucho más que Honduras y Nicaragua entre sí; por ejemplo, en materia de cambios en la estructura productiva y la composición del empleo. Allí los cambios en el modelo de acumulación que señalé anteriormente han sido más acelerados, y se reflejan en la retracción de la economía agrícola a favor de la inversión extranjera del tipo maquila. Interviene además el extraordinario peso relativo de la emigración y de las remesas en la economía y en el bienestar de un quinto de los hogares.

Asociada al cambio en el modelo de acumulación, la descampesinización ha sido acelerada en todos los países excepto Nicaragua. Guatemala es el país más rural de América Latina pero menos del 1% de la población tiene en sus manos más del 70% del uso productivo de la tierra. Como reflejo de esta situación, desde los años setenta el empleo

urbano informal crecía más que el formal (Pérez Sáinz et al., 2004). La reducción a la mitad del trabajo agrícola por cuenta propia durante los noventa ha amenazado la generación de alimentos para el consumo propio. La desnutrición es mayor hoy que al inicio de la coyuntura crítica. Una proporción no estimada de personas y hogares sufre de hambre y es víctima de inseguridad alimentaria<sup>59</sup>. Sólo en 2001 se conocieron tres hambrunas, en Jocotán, Camotán y Olota (Arévalo, 2004). La mitad de la próxima generación verá los efectos de la desnutrición infantil crónica. Es la segunda más alta en el mundo y entre la niñez indígena alcanza el 70%. De tal magnitud es el problema, que el gobierno actual creó un “Frente contra el hambre” para luchar contra este flagelo en hogares con situación crítica (De Clementi et al., 2005).

A pesar de los cambios en el modelo de acumulación que ha vivido la región, en Nicaragua el peso relativo de la agricultura no sólo se mantiene sino que muestra tendencia al crecimiento: se refleja en el empleo e incluye la agricultura tradicional campesina. En cambio, en El Salvador la agricultura es escasa, y en Honduras y Guatemala, aunque continúa siendo importante, ha descendido. Tal como retomaré más adelante, bajo la dimensión de familiarización, en escenarios de insuficiente mercantilización de la fuerza de trabajo, estos cambios en la economía campesina tienen implicaciones directas para la subsistencia de una importante proporción de la población.

En materia de *calidad del acceso al trabajo no remunerado*, encontramos mayor heterogeneidad entre los cuatro países. La presencia del trabajo asalariado es escasa, dado que ni siquiera en la época dorada del empleo asalariado, con anterioridad a la coyuntura crítica, se produjo generación de empleo asalariado regulado. Históricamente, el Estado tuvo un peso muy reducido y la industria un dinamismo muy limitado, con lo que persiste la precariedad laboral y provoca que durante los años setenta haya sido la informalidad la que sustentó el desarrollo del empleo urbano, tendencia que se aceleró en los ochenta, cuando informalidad laboral y emigración se convirtieron en los principales mecanismos de ajuste del empleo (Pérez Sáinz et al., 2004).

Dicho esto, actualmente El Salvador tiene mayor disponibilidad de trabajo asalariado, 55% en comparación con Guatemala y Honduras (45%) y Nicaragua (49%). La población que no accede a mínimos ingresos (línea de pobreza) es también menor en El Salvador (50%), seguida de Guatemala (60%) y Nicaragua (70%), y máxima en Honduras (80%). Los ingresos por habitante son claramente variables, máximos en El Salvador (1.760 dólares) seguidos de Guatemala (1.574 dólares), y

---

<sup>59</sup> Entendida la seguridad alimentaria como la capacidad para acceder de manera continua a los alimentos necesarios para una vida saludable.

mínimos en Nicaragua (820 dólares) y Honduras (721 dólares). Por lo tanto, en el balance vemos una mayor mercantilización de la población salvadoreña, seguida de Guatemala, y una menor mercantilización de la población nicaragüense, seguida por la población hondureña.

En términos de la informalidad del acceso a trabajo remunerado, el trabajo independiente no calificado es máximo en Guatemala (35%), Nicaragua (35%) y Honduras (33%) y menor en El Salvador (29%). Honduras tiene la máxima informalidad, en general y en particular entre las mujeres. Como lo señala Abelardo Morales (2002), en Nicaragua la informalidad alcanzó su límite estructural y ya no contribuye a crear empleo. Podría ser ese también el caso de Guatemala y Honduras. Combinando las cifras de trabajo independiente no calificado con las muy bajas tasas de desempleo, se constata que en países de modernización tardía la respuesta masiva a la falta de empleo es el autoempleo y no el desempleo, como en aquellos países que experimentaron una modernización temprana (Pérez Sáinz, 1994).

De igual manera, el trabajo infantil es mayor en Guatemala (20%), Honduras (17%) y Nicaragua (17%), y mucho menor en El Salvador (9%). El trabajo infantil no se encuentra sólo en los hogares de mayores ingresos. Por ejemplo, en Honduras, en 1999, era del 14% en los hogares de menores ingresos y del 9% en los de mayores ingresos. En comparación con 1991, la proporción era considerablemente mayor, y tuvo lugar de la mano de una reducción en la asistencia escolar. Dado que la incorporación al mercado laboral por parte de niños/as y jóvenes se produce como familiares no remunerados o como ocupados en actividades de baja calificación, el aporte al ingreso familiar es bajo (PNUD, 2000).

La interpretación del trabajo infantil no es fácil. Por un lado, evidencia una estrategia de supervivencia. Sin embargo, refleja también marcos normativos. Por ejemplo, en Guatemala, operan visiones distintas acerca de la reciprocidad y la responsabilidad que se espera asuman los miembros de la familia, según sea indígena o ladina. Entre la población maya indígena o campesina incide fuertemente un ideal (aunque no siempre una práctica) que afirma lo siguiente:

El orden social se fundamenta en ideales de reciprocidad, respeto mutuo y responsabilidad [...] El trabajo compartido para satisfacer las necesidades de la familia es también un valor ideal [...] El matrimonio suele concebirse como una prestación mutua de servicios entre el hombre y la mujer para reproducir esa unidad colectiva básica (Palencia en Bastos, 1999: 233).

Además de distinciones entre familias ladinas e indígenas, la interpretación de trabajo infantil requiere tener en cuenta las diferencias



entre familias urbanas y rurales. Una característica de la agricultura de subsistencia es que hombres y mujeres sean interdependientes para sobrevivir (Bossen en Bastos, 1999). Según Hawkins (en Bastos, 1999), en familias urbanas esta visión implica que, más allá de la necesidad económica, la conveniencia o la demanda laboral, las mujeres, niñas y niños indígenas tiendan a trabajar. Ello no es así en las familias ladinas. De la mano de esta gran movilización de la fuerza de trabajo, las familias integrantes de este mundo son más grandes que las de los otros. En todo caso, dado que ni Honduras ni Nicaragua poseen la cantidad de población indígena que presenta Guatemala, la explicación de la alta proporción de trabajo infantil tiene que deberse a estrategias de subsistencia. Por qué esta proporción es tanto menor en El Salvador es algo que por el momento no puedo responder.

Pero si el trabajo infantil sobresa en Guatemala, Honduras y Nicaragua, las remesas son la principal estrategia en El Salvador, alcanzando el 14% del PIB. Le siguen Honduras (12%) y Nicaragua (11%), y resulta menor en Guatemala (8%). ¿Qué ocurre con otras prácticas compensatorias de las fallas de mercados laborales y estados? Los cuatro países son expulsores de población que sale en búsqueda de trabajo. Aun Guatemala, con una población correspondiente al 6% de la población de la región, capta el 18% de las remesas de toda América Latina. La necesidad económica es la principal causa. Además de la debilidad del mercado laboral nacional, los cuatro países están en una zona geográfica de alta exposición a desastres naturales, principalmente huracanes y movimientos sísmicos, agravados por condiciones sociales e institucionales. Por ejemplo, en la última década, el huracán dejó una estela de muerte y destrucción equivalente a varios miles de millones de dólares, y se reflejó directamente en un aumento de la emigración.

Para los/as emigrantes, EE.UU. es el principal destino en El Salvador, Guatemala y Honduras, y el segundo –después de Costa Rica– en Nicaragua. Muchas de las personas emigrantes mantienen lazos familiares en ambos países, el de origen y el receptor, lo cual genera nuevos tipos de arreglos familiares.

### **DESMERCANTILIZACIÓN DEL BIENESTAR**

En términos del consumo privado en general, los países son bastante homogéneos. En cambio, el gasto privado en salud como un componente específico del gasto privado sobre el que existen datos para los distintos países es mínimo en Honduras (45 dólares) y Nicaragua (41 dólares), intermedio en El Salvador (57 dólares) y máximo en Guatemala (72 dólares). Este gasto privado es inversamente proporcional a la inversión pública por habitante en salud, que es mínima en Guatemala (19 dólares), seguida de Nicaragua (22 dólares), Honduras (24 dólares) y El Salvador

(29 dólares). ¿Qué se puede hacer con tan pocos recursos para tantas necesidades? Si partimos de que los problemas de salud están asociados a las condiciones de vida y estas al nivel socioeconómico, en países en los que la población bajo la línea de pobreza oscila entre el 50 y el 80%, ¿es posible esperar un papel central de la atención de la salud a través del intercambio mercantil, es decir, de la medicina privada?

En educación, la inversión pública es mayor a la inversión en salud (salvo en Nicaragua) y bastante similar en El Salvador (51 dólares), Guatemala (46 dólares) y Honduras (45 dólares), y nuevamente menor en Nicaragua (28 dólares). La matrícula privada, sin embargo, no es inversamente proporcional a la inversión pública: es mínima en El Salvador (19%) y Nicaragua (24%), a pesar de que el primero tiene una inversión pública máxima y el segundo mínima. En el nivel medio se ubican Guatemala (36%) y Honduras (40%). Otros factores como el poder adquisitivo de la población, la cantidad de niños/as y jóvenes que no acceden a la educación formal y la disponibilidad de oferta privada intervienen en esta situación.

Hasta aquí, he tratado la inversión dirigida principalmente a servicios básicos para la población de escasos recursos. ¿Qué ocurre más allá de esto? En términos de la protección social de los cuatro países, Guatemala, Honduras y Nicaragua tienen una proporción similar de población ocupada con protección social –18, 20 y 20% respectivamente– que asciende al 33% en El Salvador. Se trata de una cobertura muy escasa que, sin embargo, en muchos casos permite que un número mayor de personas, especialmente personas económicamente dependientes, logren algún nivel de acceso. En el caso de la salud, se trata de servicios deteriorados. En el caso de las pensiones, se trata de resabios de sistemas previos a los reformados.

Como indicador de protección social, considero también a la población empleada en el sector público. Ello porque se trata de población asalariada con estabilidad en el empleo y, en principio, la protección social establecida en la ley. En los cuatro países, la proporción de empleados/as en el sector público es muy pequeña: 6% en Honduras, 8% en El Salvador, 9% en Nicaragua, y todavía la mitad en Guatemala con un 4%. Teniendo en cuenta que en los países con régimen de bienestar con presencia estatal como Costa Rica o Chile el promedio de empleados/as del sector público es de al menos el 14%, ¿qué fortalecimiento del Estado puede lograrse con esta escasísima presencia de personal que no sea demandar trabajo familiar y comunitario no remunerado como contraparte a la gestión de los programas sociales, aun los servicios básicos de educación y salud?

Si observamos el comportamiento del gasto público social en general, Guatemala invierte 109 dólares por habitante; más que El Salva-

dor, que invierte 82 dólares y que Honduras y Nicaragua, que invierten 77 y 61 dólares, respectivamente. Independientemente de los indicadores de inversión que se utilicen, Nicaragua tiene la menor inversión, excepto en términos del PIB (13%), en comparación con Honduras (10%), Guatemala (6%) y El Salvador (4%). Y es que Nicaragua tiene el PIB más pequeño de los cuatro países, y por ello su mayor esfuerzo macroeconómico no se refleja en mayor inversión por habitante. Por el contrario, en El Salvador y Guatemala el esfuerzo macroeconómico es realmente escaso.

¿Y cuál ha sido la tendencia de la inversión pública? En el marco de las transiciones políticas, durante la década de del noventa la inversión aumentó. La excepción fue Honduras, donde el gasto público social por habitante se redujo levemente. En gran medida debido a los acuerdos de paz, en Guatemala la inversión pública social se duplicó y en El Salvador aumentó una tercera parte. En Nicaragua no existió una tendencia constante, sino un comportamiento irregular (PNUD, 2003a). Sin embargo, el aumento de la inversión fue mediatizado en una gran proporción por desastres naturales, agravados por las condiciones sociales iniciales. Por ejemplo, en El Salvador en 2001, en un solo mes, dos terremotos dejaron un saldo de más de 300 muertes y más de 3 mil personas heridas, casi 164 mil viviendas destruidas y 41 mil micronegocios perdidos (PNUD, 2001a).

En los cuatro casos, para hacer posible todo esfuerzo de asignación colectiva de recursos, la cooperación internacional fue y sigue siendo central<sup>60</sup>. Las agencias multilaterales han financiado transferencias y servicios públicos dirigidos a situaciones de emergencia social. En Guatemala, algunos ejemplos son el financiamiento de los fondos sociales creados en la década del noventa, el programa principal de expansión de la cobertura educativa, Programa Nacional de Autogestión Educativa (PRONADE), el programa de expansión de servicios de atención primaria de la salud a través de los Servicios Integrales de Asistencia de Salud (SIAS), y el Programa de Mejoramiento de la Calidad del Gasto Social dirigido al programa GuateSolidaria, que cuentan con financiamiento del Banco Mundial y el BID. Además de brindar o prestar recursos, la cooperación ha incidido en el diseño de los programas, por ejemplo, recomendando experiencias internacionales susceptibles de ser implementadas en Guatemala, como fue el caso del programa Chile Solidario (Entrevista con María Concepción

---

60 Con anterioridad, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) había sido muy importante en el seguimiento a los acuerdos de paz. La comisión documentó el grado de cumplimiento de los acuerdos y permitió colocar en la agenda pública un cierto nivel de rendición de cuentas de dicho cumplimiento.

Castro, subsecretaria de Políticas Globales y Sectoriales, Ciudad de Guatemala, 19 de julio de 2006).

En términos de los criterios de acceso de la población a esos recursos públicos a través de la política social, formalmente el principal es la necesidad, no la contribución ni tampoco la ciudadanía. A la vez, los programas nuevos no son producto de la lucha distributiva sino de decisiones “desde arriba”. Sin embargo, las transformaciones de las pocas políticas que existían desde antes de las reformas de la década del noventa sí generaron algunos conflictos distributivos. Estos lo constituyeron protagonizados por trabajadores/as y usuarios/as del sector público, concretamente en el marco de la seguridad social. Un ejemplo fueron las llamadas “marchas blancas” en El Salvador. Sin embargo, la tónica general del diseño de los programas ha sido técnica y de asignación de recursos a la población en condiciones de pobreza extrema.

En los cuatro países, bajo un escenario de escasa desmercantilización y con una población cuyo poder adquisitivo es mínimo, existe una alta exigencia de mercantilización en el acceso a servicios como educación y salud. Esta situación en gran medida es posible gracias al papel de las remesas. De los cuatro países, estas tienen menor presencia en Guatemala, donde representan el 8,5% del PIB. Esta proporción es 42 veces mayor que la que tienen las remesas en Argentina, uno de los países con régimen estatal-productivista. La importancia máxima se encuentra en El Salvador (14%) mientras que en Honduras y Nicaragua es intermedia (12 y 11%, respectivamente).

Finalmente, observemos qué sucede con la participación relativa del manejo familiar de riesgos.

### **FAMILIARIZACIÓN DEL BIENESTAR**

¿Cuál es la disponibilidad de trabajo no remunerado, la demanda de cuidados, y la demanda de trabajo no remunerado destinado a la producción de subsistencia? ¿Qué se puede afirmar a partir de los datos disponibles?

En términos de la disponibilidad de trabajo no remunerado, existen cerca de un tercio de familias extensas y compuestas urbanas en las que conviven adultos/as más allá de la familia nuclear. En Guatemala se registra un 28%, en El Salvador un 31%, en Honduras un 35% y en Nicaragua un 34%. En Nicaragua, estudios previos asocian la presencia de familias extensas con la similar proporción de emigrantes hombres y mujeres y las salidas temporales. Las familias extensas permiten reducir costos y resolver el cuidado de niños/as y jóvenes que quedan a cargo de adultos/as que no son los padres biológicos, en muchos casos, las abuelas (Fernández Pacheco, 2003). Las familias funcionan como “familias acordeones”: se juntan y se

separan según dispongan o no de recursos (Agurto y Guido, 2001). Contribuye a esta dinámica el hecho de que una gran proporción de la emigración sea a Costa Rica, un destino fronterizo, cuya cercanía facilita la salida y entrada transitorias y recurrentes en mayor medida de lo que lo permite la emigración hacia EE.UU.

Independientemente de la emigración y sus efectos en la composición de las familias, la proporción de mujeres activas en edad reproductiva –entre los 15 y 34 años– varía considerablemente entre países. Dada la escasísima presencia de servicio doméstico en los hogares (4% en los cuatro países), e independientemente del papel que las familias tienen en el cuidado de niños/as, este es un indicador *proxy* de los esfuerzos de las mujeres por compatibilizar y atender las demandas del trabajo remunerado y no remunerado. Las mujeres activas en edad reproductiva constituyen el 45 y 42% en El Salvador y Honduras, respectivamente, pero sólo el 27% en Guatemala, seguido del 32% en Nicaragua. Además, Honduras se destaca por la alta proporción de mujeres cónyuges que tienen trabajo remunerado (44%), en comparación con el 37% en El Salvador y el 38% en Guatemala y Nicaragua. Este es un buen indicador de los cambios en la división sexual tradicional del trabajo. ¿Significa esto que en El Salvador existiría mayor tensión entre los requerimientos de uno y otro tipo de trabajo? ¿O quiere decir que en Guatemala y Nicaragua esas mujeres están llevando a cabo trabajo no remunerado doméstico y para el autoconsumo? Tales preguntas requieren una mirada cualitativa que trasciende este estudio.

En términos de la demanda de cuidados, los cuatro países cuentan con una alta proporción relativa de población joven, de menos de 12 años, aunque levemente menor en El Salvador (31%) que en los otros tres países (entre 37 y 39%). En el otro extremo del ciclo vital, la proporción de personas mayores de 65 años es sólo levemente diferente entre El Salvador y Guatemala (5 y 4%, respectivamente) y Honduras y Nicaragua (3%). El resultado es que la razón de dependencia es máxima en Guatemala y Nicaragua (73 y 70%, respectivamente), intermedia en Honduras (67%) y mínima en El Salvador (57%). Esta tasa de dependencia esperada no es, sin embargo, estrictamente la que efectivamente tiene lugar, dada la alta proporción de trabajo infantil precisamente en Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Ocurre que el trabajo no remunerado, especialmente el femenino, no implica sólo el oficio; en lo que hace a la *producción para el autoconsumo*, los cuatro países son altamente rurales (más aún en Guatemala y Honduras), con un alto grado de conflicto por la tierra. El caso extremo es el de Guatemala donde, como dijéramos, menos del 1% de la población tiene en su manos más del 70% del uso productivo de la tierra. En cualquier caso, hay una enorme presencia de producción

para el consumo de las familias. En algunos casos, como en Honduras, las tierras campesinas están altamente exigidas porque producen el alimento anual además de cultivos perennes y ganadería extensiva (PNUD, 2000). Asimismo, en Nicaragua encontramos evidencia relativa a la producción de “patio”, que indica que aun en hogares urbanos existe producción para el autoconsumo (Fernández Pacheco, 2003).

### **DESEMPEÑO DEL RÉGIMEN EN EL BIENESTAR**

Los indicadores relativos al desempeño nos acercan a la estructura de riesgos de los cuatro países. En síntesis, el desempeño de los cuatro países en el manejo de riesgos directamente relacionados con la integridad física y la posibilidad de desarrollo humano es, homogéneamente, insuficiente.

La mortalidad infantil es una medida resumen de las condiciones sociales, dado que refleja factores como el acceso a agua potable y la educación de la madre, ambas a su vez reflejo de inversiones de largo plazo. Esta mortalidad es máxima en Guatemala (47 de cada mil nacidos vivos), y menor en Honduras, El Salvador y Nicaragua (41, 38 y 36 de cada mil, respectivamente).

La esperanza de vida escolar, es decir, el promedio de años que los niños/as y jóvenes permanecen en el sistema educativo, es de 10 años en El Salvador, 9 en Nicaragua y sólo 8 en Guatemala y Honduras. El rendimiento de los programas implementados durante los años noventa es variable. En Honduras, por ejemplo, un cuarto de la población no sabe leer ni escribir, aunque la proporción es mucho menor entre la población joven: un 6% a los 14 años. Este porcentaje es ligeramente inferior en El Salvador, aunque muy superior al del resto de Latinoamérica.

Otro indicador que puede considerarse síntesis del desempeño del país es la proporción de homicidios por cada 100 mil habitantes. Dejando a un lado evidentes problemas de subestimación de los datos, los homicidios tienen una proporción exageradamente alta en Honduras (154 por cada 100 mil habitantes), seguida de El Salvador y Guatemala (34 y 33 por cada 100 mil), y baja en Nicaragua (25 por cada 100 mil). Estos datos son consistentes con la presencia de las llamadas *maras*, organizaciones juveniles cuyo nivel de violencia física ha sido creciente. Estas están presentes en El Salvador, en Honduras, en menor medida en Guatemala y son inexistentes en Nicaragua. ¿Por qué es precisamente en Honduras, el país que no tuvo conflicto armado, donde la violencia física tiene una presencia tanto más alta que en los países que sí vivieron un conflicto armado como Guatemala, e incluso la guerra civil como El Salvador o Nicaragua? Por lo pronto, no puedo más que dejar planteada la pregunta.

Finalmente, ¿en qué medida estos países protegen los derechos de quienes usualmente se encuentran entre los habitantes con menos derechos, la población carcelaria? Esta protección –o más bien desprotección– varía entre países. Honduras tiene la mayor tasa de homicidios y también la mayor proporción de población carcelaria sin proceso o con libertad condicional (79%), mientras Nicaragua, que tiene la menor tasa de homicidios, también tiene la menor proporción de población carcelaria en estas condiciones (31%). El Salvador y Guatemala se encuentran en una situación intermedia.

### **ENTRE FUERTES RASGOS COMUNES Y UNA MAYOR EFECTIVIDAD SALVADOREÑA**

Nos encontramos ante cuatro países en los que las prácticas de asignación de recursos están altamente informalizadas, en el sentido de que son las familias las que deben compensar la insuficiente mercantilización y la escasa o nula desmercantilización del manejo de riesgos que persiste a pesar de aumentos variables entre países en el gasto público social. Esta situación se ha visto acompañada de una caída de la importancia relativa de la economía de subsistencia, con lo cual en muchos casos la capacidad de consumo de los hogares se ve más amenazada hoy que antes de la coyuntura crítica de los ochenta. Ejemplos crudos de esta situación tienen lugar en Guatemala, donde la combinación de escasa mercantilización de la fuerza de trabajo y pérdida de capacidad de producción para el autoconsumo amenazan constantemente la supervivencia de comunidades, amenaza que las remesas compensan sólo parcialmente.

A partir de dificultades comunes para la mercantilización, alta familiarización y escasa desmercantilización del manejo de riesgos, observamos diferencias que, aunque de grado, denotan mayor efectividad del régimen de bienestar salvadoreño. Primero, porque la mercantilización de la población salvadoreña es mayor, tanto valorada en función de la población que tiene, por ejemplo, trabajo asalariado, como del peso relativo de la población con ocupación informal no calificada. Si bien la calidad del empleo es baja en los cuatro países, es relativamente mayor en El Salvador. Además, en ese país la emigración es la principal estrategia para hacer frente a la insuficiente generación de ingresos que permite el mercado laboral nacional, mientras que en los restantes países la emigración es importante, pero se recurre en mayor medida a otras estrategias como el trabajo infantil y el autoempleo no calificado. Combinando el ingreso por habitante y el porcentaje de población bajo la línea de pobreza, también se confirma el mejor desempeño relativo en materia de mercantilización de la fuerza de trabajo salvadoreña, seguido de la guatemalteca, y en menor medida de la nicaragüense y la hondureña.

En cuanto a la desmercantilización, valorada a partir del gasto social por habitante, aunque es escasa en los cuatro países, es algo mayor en El Salvador. El peso macroeconómico de la inversión pública social es sin embargo mucho mayor en Honduras y Nicaragua que en El Salvador y Guatemala. Esta evidencia pone en cuestión que en El Salvador y Guatemala exista una mayor decisión de fortalecer la inversión pública, y mueve a preguntarse si ello es sólo efecto del mayor tamaño de su producción.

Tercero, la familiarización es alta en los cuatro países, aunque en las mujeres que tienen a la vez trabajo remunerado y están en edad reproductiva es considerablemente menor en Guatemala que en los otros tres. Sin embargo, es Honduras el país que se destaca por la alta proporción de mujeres cónyuges que tienen trabajo remunerado. Hay entonces y en general, una alta proporción de mujeres que desempeñan trabajo remunerado y no remunerado, a la vez que atienden una alta proporción de población dependiente, menor de 12 años o mayor de 65. Claro que, a su vez, como viéramos anteriormente, muchas de estas personas no son en los hechos cuidado-dependientes, sino que son ellas mismas generadoras de ingresos. Esta situación responde a la necesidad económica, por un lado, pero también –y en particular entre la población indígena– a patrones normativos de cooperación y distribución del trabajo familiar distintos a los que existen en la población ladina. Entre el trabajo no remunerado en general, y el femenino en particular, se encuentra la economía de subsistencia.

Finalmente, en términos de medidas que resumen capacidades para el manejo de riesgos, son relativamente homogéneos en cuanto a condiciones de vida, como lo muestran la mortalidad infantil y la esperanza de vida escolar. Por el contrario, existen diferencias en términos de la violencia como condición generalizada de la vida cotidiana. Esta es mayor en Honduras que en los restantes tres países, como también allí es menor la protección de los derechos de la población carcelaria.

La comparación corrobora que la principal distinción entre países es producto de diferencias en las respectivas capacidades de absorción de fuerza laboral, muy levemente de la respectiva presencia de inversión pública y de manera contundente de la emigración. En mayor medida El Salvador, pero también Honduras y Nicaragua y finalmente Guatemala, han transferido gran parte de la responsabilidad de la generación de ingresos al mercado laboral internacional. Así lo muestra el papel de las remesas y, aunque se encuentra muy lejos de tener la importancia que tiene el intercambio privado (entre familias), existe un creciente papel de las remesas en la inversión social y productiva como resultado de acuerdos entre el gobierno y asociaciones de emigrantes.

La diferencia entre El Salvador, por un lado, y los restantes tres países, por otro, ¿podría indicar una ruptura con la herencia, y



el establecimiento de un nuevo régimen de bienestar en El Salvador? ¿O, por el contrario, conlleva una combinación de prácticas que, aunque alteren su efectividad, no alteran su carácter? Para luego retomar esta pregunta, exploraré qué ocurre dentro de cada uno de estos cuatro países. ¿Cuán marcadas son las diferencias en el manejo de riesgos que coexisten en cada país? En otras palabras, ¿cómo son los mundos del bienestar?

## 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 anochecer 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 tradicionales<sup>61</sup>.

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 Nicaragua<sup>62</sup>.

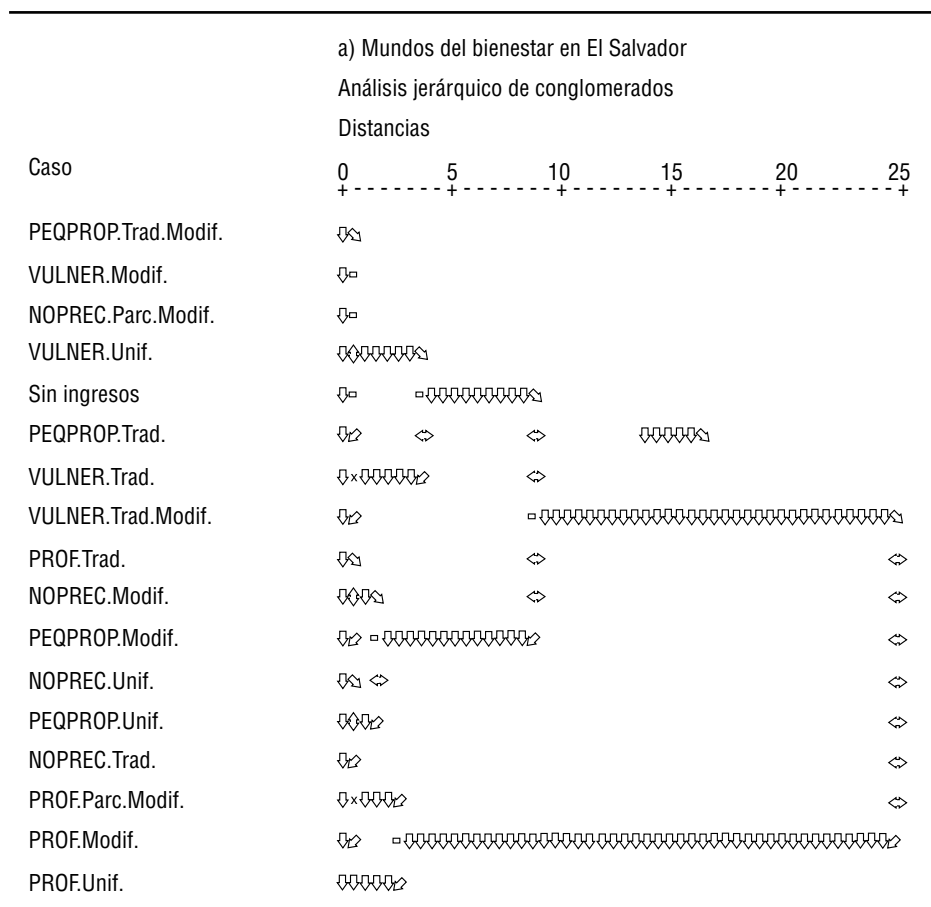
En Guatemala, he considerado la presencia de población indígena, que representa 12 de cada 100 hogares del conglomerado 1, 22 de cada 100 del conglomerado 2, y 40 de cada 100 del conglomerado 3. Este elemento resulta de mucha importancia para dar cuenta de las prácticas de asignación de recursos en cada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

---

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

por ejemplo, tiene la distribución de papeles y de trabajo en las familias indígenas. En estas familias, se posee una noción de responsabilidad de las personas para con la familia y la comunidad que genera una división sexual del trabajo y unas prácticas distintas a las esperadas en familias ladinas (Palencia en Bastos, 1999: 233). En términos de la división sexual del trabajo, las campesinas indígenas históricamente tuvieron un papel de abastecedoras o proveedoras, que no pierden cuando emigran a las ciudades (Camus, 2002).

**Gráfico 4**  
Mundos del bienestar según países y tipos sociofamiliares











## ¿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
<b>Mercantilizado</b>	13,8	2,8	5,2	2,5
<b>Mercantilizado-familiarizado</b>	32,5	11,2	9,3	16,9
<b>Familiarizado</b>	53,7	86,1	85,5	80,6
<b>Total de las personas</b>	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 Guatemala<sup>63</sup>. En Nicaragua las remesas representan el 11% del PIB, por lo que sería de esperar que los conglomerados nicaragüenses se parecieran a los hondureños<sup>64</sup>. 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 Guatemala<sup>65</sup>. 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

---

<sup>65</sup> 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
<b>Asistencia a educación primaria privada</b>	El Salvador*	46	20	8
	Guatemala*	55	29	9
	Honduras*	32	17	4
	Nicaragua*	40	19	9
<b>Asistencia a educación secundaria privada</b>	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
<b>Acceso a subsidios (en % de hogares)</b>	El Salvador	0	0	0
	Guatemala*	26	40	49
	Honduras*	2	3	1
	Nicaragua	SD	SD	SD
<b>Peso relativo de subsidios en ingreso total del hogar</b>	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 pobreza<sup>66</sup> 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”<sup>67</sup> (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)<sup>68</sup>.

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 potable<sup>69</sup>. 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)<sup>70</sup>.

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 1° a 4° grado de la escuela primaria.

El componente de educación incluye transferencias en dinero y material escolar a los hogares y las escuelas<sup>71</sup>. El componente de salud consiste en transferencias, educación nutricional y paquete básico de salud para menores de 5 años, así como apoyo a los centros<sup>72</sup>. 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 comités<sup>73</sup>.

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

Indicador	País	Conglomerado		
		1	2	3
<b>No asisten a educación primaria (niños/as de 7 a 12 años)</b>	El Salvador*	2	6	11
	Guatemala*	4	8	18
	Honduras*	0	3	6
	Nicaragua	3	11	10
<b>No asisten a educación secundaria (jóvenes de 13 a 18 años)</b>	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 años<sup>74</sup>. Se financia con aportes de empleadores/as y trabajadores/as. Cubre atención pero no necesariamente medicamentos<sup>75</sup>. 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
<b>Acceso a pensiones de población de 65 años y más</b>	El Salvador*	40	32	11
	Guatemala	16	24	12
	Honduras*	16	31	5
	Nicaragua	SD	SD	SD
<b>Peso relativo de pensiones en el ingreso total del hogar</b>	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 estatal<sup>76</sup>. 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
<b>De oferta de trabajo no remunerado</b>				
<b>Presencia de amas de casa (%)</b>	El Salvador	15	42	45
	Guatemala	7	24	43
	Honduras	10	33	48
	Nicaragua	6	22	40
<b>Hogares con jefatura femenina (%)</b>	El Salvador	30	29	15
	Guatemala	27	14	16
	Honduras	30	20	17
	Nicaragua	14	29	19
<b>De demanda de cuidados</b>				
<b>Miembros del hogar por ama de casa</b>	El Salvador	5	5	5
	Guatemala	4	5	5
	Honduras	4	4	5
	Nicaragua	5	5	5
<b>Promedio de miembros del hogar que requieren cuidados</b>	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
<b>Tamaño del hogar (promedio de miembros por hogar)</b>	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)<sup>77</sup>. 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)<sup>78</sup>.

## 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

---

<sup>78</sup> 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 armado<sup>79</sup>.

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?



## Capítulo V

# ¿HAY ALTERNATIVA A FAMILIA Y MÁS FAMILIA?

*Desde la sociedad preindustrial hasta la sociedad post-industrial se ha producido una inversión total. Antes la vulnerabilidad se originaba en el exceso de coacciones, mientras que ahora aparece suscitada por el debilitamiento de las protecciones.*

*La metamorfosis de la cuestión social*  
Robert Castel

### **RÁPIDO RECUENTO**

En el primer capítulo, fundamenté la utilidad de abordar el bienestar como capacidad para lidiar con la incertidumbre. Segundo, caractericé esta capacidad colectiva como desigualmente distribuida de acuerdo a la estratificación socioeconómica y de género. Tercero, presenté la noción de régimen de bienestar como herramienta teórico-metodológica que permite aprehender prácticas de asignación de recursos mercantiles, familiares y públicas (en distintos niveles, nacionales, supranacionales o locales), en el marco de sociedades de mercado organizadas en torno a una división sexual del trabajo. El estudio de regímenes de bienestar actuales debe enmarcarse en una trayectoria histórica. Por ello, en cuarto lugar, presenté un apretado recuento de las etapas que ha tenido el Estado latinoamericano, en particular del que tuvo lugar en los cuatro países en los que se enfoca esta investigación, y sus rasgos más característicos en términos de las prácticas de asignación de los recursos. Y, como no existen políticas sin actores que las promuevan ni



ideas que las fundamenten, concluí el capítulo aludiendo a las relaciones entre actores, paradigmas y políticas públicas.

En el segundo capítulo, presenté un apretado recorrido por grandes momentos históricos, específicamente herencia, coyuntura crítica y legados que tiñen fuertemente las prácticas actuales de asignación de recursos en los cuatro países. El análisis históricamente informado del presente resulta clave para abordar las prácticas de asignación de recursos que dominan el momento actual, evitando tanto como sea posible querer transformarlas con recetas tecnocráticas.

Entre ese momento de “recoger y dar de nuevo” que fueron las coyunturas críticas de los años ochenta y los legados de los noventa, identifiqué continuidades y rupturas. En términos del manejo colectivo de riesgos, entre las continuidades se encuentran: la exclusión de grandes sectores de la población de condiciones mínimas de vida; la permanencia de un Estado poco sensible o, en los hechos, poco efectivo para atender las demandas sociales; y la escasa o nula experiencia de la población con un Estado que sea amigo y distribuidor antes que enemigo y represivo.

Entre las transformaciones identificamos, al menos: una institucionalidad precaria pero que actualmente ofrece un marco distinto para la convivencia; un desplazamiento de la amenaza a la integridad física de la población, del conflicto armado originado en los conflictos políticos a otro originado en la criminalidad; la nula o escasa canalización de demandas distributivas a través del sistema político y del Estado, sea porque estas no tienen canalización (como en Guatemala) o porque existe un empate de fuerzas (como en El Salvador); y una familiarización del manejo de riesgos, principalmente a través de la emigración, el autoempleo y las redes comunitarias.

En el tercer capítulo, a partir del análisis estadístico de conglomerados, documenté por qué los cuatro países analizados conforman –junto con los países andinos, República Dominicana y Paraguay– un régimen de bienestar que denominé como informal-familiarista (El Salvador y Guatemala) o altamente informal-familiarista (Honduras y Nicaragua). En estos países, la mayor parte de la población experimenta una creciente ampliación del ámbito de alcance de relaciones familiares y comunitarias. El bienestar depende altamente del trabajo no remunerado y jornadas ampliadas de trabajo. “En numerosos grupos populares, la precariedad de las condiciones de trabajo es a menudo compensada por la densidad de las redes de protección cercana generadas por la vecindad” (Castel, 2004: 15). Y si en este escenario las familias resultan centrales para la asignación de recursos, las mujeres lo son más aún.

He mostrado además que las diferencias que distinguen a ambos tipos de régimen son de grado y no cualitativas o de la naturaleza del

régimen. Por ello, al pasar del análisis de promedios nacionales a las encuestas de hogares, obtuvimos una idea más detallada que la que brindan los tipos ideales de las prácticas de asignación de recursos en cada uno de los cuatro países. En efecto, la comparación de promedios nacionales para cada país sugirió que, a pesar de la relativa homogeneidad de los cuatro países, El Salvador tiende a apartarse de Guatemala, Honduras y Nicaragua. ¿Por qué? Porque logra mayores grados de mercantilización, primero, a partir de una estructura ocupacional con mayor presencia relativa de trabajo profesional y no precarizado. Segundo, a partir de la importancia del trabajo remunerado fuera de las fronteras y de las remesas que este genera.

La diferencia entre El Salvador y los restantes tres países no es, sin embargo, indicativa de que El Salvador estaría construyendo un régimen de bienestar cualitativamente distinto. Por el contrario, las prácticas de asignación de recursos que encontramos en este país presentan, de manera exacerbada, las señas de identidad del régimen de bienestar informal-familiarista.

Pero en los países latinoamericanos –y los cuatro que nos interesan están lejos de constituir la excepción– coexisten realidades contrastantes. Por ello es preciso ir más allá de los promedios. Así como compras privadas, servicios públicos y trabajo no remunerado se combinan de distinta manera *entre* regímenes, también lo hacen *dentro* de cada régimen, según la ubicación de las personas en la estructura social. A partir de las encuestas de hogares, el cuarto capítulo examina mundos del bienestar.

En los cuatro países, el análisis de conglomerados genera tres grandes agrupamientos, cada uno con posibilidades y limitaciones particulares en el manejo de riesgos. Estos agrupamientos son más heterogéneos en El Salvador y Guatemala que en los restantes dos países. Además, El Salvador se diferencia por su menor polarización. Mientras en los tres primeros países 80 o más de cada 100 hogares básicamente dependen del trabajo no remunerado como “piso” de su manejo de riesgos, en El Salvador poco más de 50 de cada 100 se encuentran en dicha situación. La estructura ocupacional y un mayor rendimiento mercantilizador de la emigración salvadoreña con respecto a la guatemalteca, hondureña y nicaragüense explican esta situación. En suma, si bien la naturaleza del régimen de bienestar es la misma en los cuatro países centroamericanos, en El Salvador su efectividad es mayor.

## IMPLICACIONES

Una sociedad sin lo social sería totalmente regida por las regulaciones de la sociabilidad primaria. Entiendo por esto

los sistemas de reglas que vinculan directamente a los miembros de un grupo, sobre la base de su pertenencia familiar, de vecindario, de trabajo, y tejen redes de interdependencias *sin la mediación de instituciones específicas* (Castel, 2004; énfasis propio).

Las sociedades sin instancias especializadas de asistencia cuando tienen que afrontar una vicisitud que perturba sus regulaciones acostumbradas: o bien tiene lugar una recuperación por las redes comunitarias “dadas” (y siempre con un costo), o bien no hay nada, fuera de distintas formas de abandono y muerte social (Castel, 2004: 37).

Los hallazgos de este estudio constatan la urgencia de desplegar políticas que promuevan una desfamiliarización del manejo de riesgos. Formalización de los mercados laborales y aumento de la asignación colectiva de recursos a través de gobiernos nacionales y locales constituyen la ruta para lograrlo. La viabilidad de ambos caminos es incierta. Cuesta imaginarlo frente a estructuras ocupacionales históricamente informales en el marco de una modernización tardía, y de cara al miedo al Estado producto de varias décadas de autoritarismo.

Además, ¿es posible cambiar prácticas de asignación de recursos sin a la vez transformar la manera de generar dichos recursos? Por lo pronto, en ninguno de los cuatro países el modelo de acumulación parece estar siendo exitosamente cuestionado: ni distribución de la tierra ni de los beneficios del sector financiero, ni una mayor participación en los frutos del crecimiento económico, por ejemplo, a través de mayores y mejores oportunidades laborales se avizoran en el corto plazo.

Cada régimen se apoya en prácticas que son condición necesaria para su manutención. En estos cuatro países, la emigración y las remesas familiares que esta genera son precisamente esa condición necesaria: a la vez estrategia de supervivencia y pilar del nuevo modelo de acumulación. En la funcionalidad de la emigración como estrategia de mercantilización transnacional de las familias radica una de las mayores dificultades para su transformación. ¿Cómo transformar prácticas que muestran tanta efectividad para el nuevo modelo de acumulación?

Retornando a la pregunta ¿es posible transformar prácticas de asignación de recursos sin alterar su generación? La respuesta requiere volver la mirada al Estado y al papel que pueda tener en la asignación colectiva de recursos. Hasta ahora, en los cuatro países la presencia desmercantilizadora de la política pública ha sido muy escasa. Con anterioridad a la coyuntura crítica, carecían de acciones dirigidas al combate a la pobreza, y la disponibilidad de educación pública de calidad

y sistemas de seguridad social era poco significativa (Filgueira, 1998). Durante la década del noventa y en el marco de la transición política, se diseñaron e implementaron programas asistenciales que fueron, para el régimen, novedosos. A través de ellos se produjo un crecimiento del gasto público social, lo cual no es nada desdeñable considerando la escasísima inversión social existente en el período previo a las respectivas coyunturas críticas.

Pero estos programas se han enfocado en acciones puntuales, y se caracterizaron por la inestabilidad, la dispersión y la falta de articulación. Han procurado, además, hacerle frente a condiciones de pobreza que alcanzan el estatus de universalidad mediante acciones focalizadas diseñadas para entornos sociales distintos, en los que la no-pobreza supera a la pobreza y las políticas públicas cuentan con capacidades institucionales y técnicas. El diseño de programas asistenciales de los cuatro países considerados se basa en una imitación poco selectiva de experiencias latinoamericanas consideradas exitosas como la mexicana o la chilena. Un traslado de estos programas, con escasos niveles de adaptación, necesariamente genera un pronóstico reservado con respecto a que estos países estén efectivamente avanzando hacia una mayor independencia entre poder adquisitivo y bienestar. Por ejemplo, ¿qué implicaciones tiene para el diseño de transferencias económicas condicionadas el llevarse a cabo en entornos en los que una altísima proporción de mujeres se dedican exclusivamente al trabajo no remunerado, como en Chile, o escenarios en los que la mayoría de las mujeres ya tienen dobles o triples jornadas de trabajo, como en Guatemala? ¿O qué implicaciones trae que un mismo programa se adopte en países que tienen básicamente resuelta la oferta de servicios y países en los que esta oferta resulta tan escasa?

Los principales instrumentos de gestión pública que encontramos en los cuatro países son la descentralización y la contratación privada de proveedores, muchos pertenecientes al “tercer sector” de ONG y sin fines de lucro. En los países generadores de recomendaciones de política, esta estrategia de delegación de funciones está acompañada de capacidades estatales institucionales y técnicas para canalizar recursos y dar seguimiento técnico, capacidades que no necesariamente están presentes en los países centroamericanos considerados. Además, a la debilidad institucional y técnica se agrega la inestabilidad financiera: los programas sociales dependen fuertemente de recursos externos, que a su vez permiten eludir el espinoso tema de las reformas fiscales.

Más allá de los programas de combate a la pobreza, y aun cuando el gasto social aumentara, los cuatro países retrocedieron en términos de los criterios socialmente aceptados para el acceso a los recursos públicos. Si la situación previa era de escasa cobertura de servicios

contributivos en el marco de fondos colectivos como en pensiones –o universales, como en educación–, para una pequeña proporción de la población los servicios sociales venían de la mano de una cierta noción de derecho. Actualmente, en cambio, la visión predominante considera la intervención del Estado exclusivamente apropiada para servicios básicos y ante necesidades extremas, siendo lo demás oportunismo. La noción de lo deseable está, claramente, privatizada.

La presencia estatal es ahora triplemente residual. Primero, en términos del nivel –básico– de los servicios que se considera posible y necesario financiar. Segundo, desde el punto de vista de lo que le corresponde hacer al Estado, en contrapunto al trabajo que se espera realicen familias y comunidades. La mayoría de los programas requiere que la población beneficiaria aporte contrapartida de trabajo, en el mejor de los casos, y de dinero, en el peor. El andamiaje organizativo a nivel comunitario es usualmente un requisito para el desembolso de los fondos públicos, y detrás del discurso de participación ciudadana se esconde una gran demanda de trabajo familiar y comunal no remunerado. Tercero, es residual en términos de los pocos recursos por habitante que destina el Estado al financiamiento de servicios sociales, y de la escasa proporción de la población que recibe servicios en relación con la que necesitaría recibirlos.

En suma, en los cuatro países la acción del Estado aparece como un gran programa caritativo, relativamente alejado de las presiones sociales y, por el contrario, sujeto a definiciones “desde arriba” por parte de las agencias multilaterales que son su principal fuente de financiamiento, y en todo caso de especialistas conocedores del tema (Pérez Baltodano, 1999).

Si existe alguna posibilidad de transformar prácticas de asignación de recursos ampliando el ámbito de la asignación colectiva de recursos, es devolviendo el diseño y la ejecución de las acciones, del dominio de lo técnico al dominio de una pugna distributiva políticamente definida.

Felizmente, existen en los cuatro países intentos por colocar el debate público en torno a la política social en el ámbito político antes que en el técnico. Indicios de un avance en el despliegue de estos conflictos distributivos en tanto tales se encontraban, por ejemplo, en Guatemala en julio de 2006. Así lo evidenciaban un levantamiento maya por demanda de tierras, un conflicto hospitalario por el abastecimiento de alimentos y equipos, el conflicto educativo por la reforma a la formación docente, y la huelga de hambre de personas de la tercera edad en demanda de pensiones no contributivas primero aprobadas legislativamente y luego vetadas por el presidente de la República. También en ese país, el gobierno, ante la demanda de organizaciones campesinas e indígenas, había creado un año antes, a mediados de 2005, una mesa de diálogo entre gobierno y organizaciones. Aunque aún los resultados de

dicha acción no se reflejan en decisiones que transformen significativamente la lógica de diseño y ejecución de la política pública, evidencian esfuerzos por debatir colectivamente las prioridades de la inversión social en términos necesariamente políticos.

Para decirlo en pocas palabras, en estos cuatro países, si alguna posibilidad hay de transformar prácticas de asignación de recursos en la dirección de mayor colectivización del manejo de riesgos, esta será producto de la política antes que de la economía. El cambio puede ser producto de la tensión entre prácticas de asignación de recursos, por un lado, y expectativas y promesa democrática, por otro, antes que de un cortocircuito entre prácticas de acumulación y prácticas de distribución. En este último sentido, el esquema funciona muy bien, y el mejor ejemplo de los cuatro países lo brinda El Salvador.

## PERSPECTIVAS

*La libertad sin protección puede llevar a la peor de las servidumbres, la servidumbre de la necesidad.*

*Metamorfosis de la cuestión social*  
Robert Castel

En términos de la distribución de los recursos, y sin abordar aquí los modelos de acumulación a través de los cuales estos recursos se generan, ¿hay en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua alternativas a familia y más familia? Una manera de intervenir en el régimen de bienestar es transformando la arquitectura de sus mundos. Dentro de cada régimen coexisten realidades contrastantes en términos de grados de mercantilización, desmercantilización y familiarización del bienestar. ¿Por qué no establecer objetivos de reducción de tamaños y de brechas de estos mundos a partir de acuerdos con respecto a estructuras sociales deseables? ¿No constituiría esto un avance con respecto a los más tradicionales enfoques de sectores y programas específicos?

¿A qué implicaciones prácticas podrían conducir las respuestas dadas a las preguntas anteriores a los efectos de transformar prácticas de asignación de recursos que en el mediano plazo se reflejen en menores niveles de pobreza y desigualdad? Parece urgente formalizar el mercado laboral; destinar una mayor cantidad de recursos públicos a la política pública; asignar dichos recursos en base a un criterio de derecho y no exclusivamente de necesidad; y diseñar programas incorporando rasgos centrales de las estructuras sociales a las que van dirigidos. Pero si esto fuera tan fácil de hacer, estos países no se encontrarían en tal situación.

El papel del Estado en la asignación colectiva de recursos muestra tendencias desalentadoras para una colectivización institucional-

lizada del manejo de riesgos. Sin embargo, ¿hay algún otro camino, distinto a la creación de Estado e institucionalidad, que conduzca a una colectivización no familiar del bienestar entendido como manejo compartido de riesgos?

Y además de recursos y organización colectiva en las decisiones relativas a su asignación, un tercer tema clave es el de las capacidades técnicas e institucionales para ponerse al servicio de un manejo colectivo de riesgos. ¿Resultará la contratación de ONG suficiente para compensar estas debilidades? La respuesta parece ser que no. Aun cuando sólo se desee tener un Estado subsidiario con una política social residual, se requieren mínimas condiciones para la regulación, la asignación de recursos, la supervisión y la evaluación. Actualmente pareciera que dichas funciones han sido delegadas en actores no gubernamentales, colocando signos de interrogación en torno a la coordinación y coherencia de las acciones que se llevan a cabo.

La constatación de los vuelcos necesarios para devolver a las familias un lugar, y no toda la responsabilidad, en el manejo de riesgos pone en agenda las transformaciones *políticas* que estos países requieren para hacer cambios *en las políticas*. En particular, parece necesario tocar tres “núcleos duros”, que no tienen por qué presentar un orden secuencial: imaginarios sobre qué puede esperar la población del manejo colectivo de riesgos, en particular estatal; condiciones económicas para crear institucionalidad; y condiciones técnicas y políticas para que países históricamente consumidores de política social diseñada en el marco de otros regímenes de bienestar incrementen sus capacidades de adaptación e innovación.

Primero, es preciso transformar imaginarios y revertir el escepticismo de la población con respecto a qué se puede esperar del Estado en materia de distribución. En los cuatro países centroamericanos considerados, se carece de un referente histórico fuerte con respecto a un manejo colectivo institucionalizado de riesgos que muestre en términos prácticos dicha posibilidad. ¿Cómo hacerlo si no es detonando experiencias positivas? ¿Y qué experiencias y sectores de la población podrían ser multiplicadores de este imaginario? ¿Debe hacerse necesariamente con la población en condiciones de pobreza crítica o con sectores que, viviendo en condiciones de pobreza, tengan relativamente más “voz”, es decir, más capital político y organizativo para generar demandas distributivas?

Segundo –y esto no es ninguna novedad–, es necesario movilizar recursos domésticos a través de “re-encadenar” a los sectores económicos ganadores del esquema actual de cosas con el bienestar de la mayoría de la población. ¿Será esto demasiado ilusorio? ¿Habrà que resignarse a la imposibilidad de hacerlo y volver la mirada a las remesas

de aquellas personas a quienes el país niega el derecho al trabajo pero exige el deber del financiamiento del manejo colectivo de riesgos?

Pareciera que el camino consiste en continuar buscando mejorar la carga tributaria, condición necesaria para ampliar el papel del Estado en la asignación colectiva de recursos, y deseablemente hacerlo con un criterio de progresividad. Pero difícilmente se generen coaliciones lo suficientemente fuertes, favorables a las reformas tributarias a partir de la demanda de impuestos. Se requiere partir de la definición de lo que se desea financiar, por ejemplo en materia de política social, para luego determinar cuántos recursos se necesitan y quiénes los aportarán. Se trata, en otras palabras, de comenzar por lo que se necesita para luego poder abordar el crítico, espinoso y políticamente costoso tema de las reformas fiscales.

En tercer lugar, existe el reto de incrementar las capacidades de adaptación e innovación para que los programas sociales de países con régimen informal-familiarista sean adecuados a las relaciones particulares entre política pública, familias y mercados laborales que estos experimentan. Es cierto que el punto de partida es, con escasas excepciones a nivel de programas puntuales, de debilidad institucional y técnica. Sin embargo, el primer paso para generar estas capacidades es hacer una ruptura con una adopción sin suficiente mediación de adaptación.

Por ejemplo, varias de las personas que fueron entrevistadas para este trabajo consideran que la política social debe priorizar la inversión en educación. Argumentan que se trata de que el capital humano, y no lo barato de la mano de obra, mejoren la capacidad de los países de atraer inversiones y aumentar su productividad. Este enfoque productivista –invertir en generación de capacidades que permita a las personas generar mayores ingresos y por lo tanto un mejor manejo, principalmente mercantil, de riesgos– ¿puede tener los resultados buscados en países que exportan su población más calificada? ¿No será que cuanto más informal es el régimen de bienestar, para que la política social tenga los efectos esperados, es condición necesaria establecer encadenamientos –pocos pero estratégicos– entre acciones de política social, laboral y productiva?

Asumamos por un momento dos cosas en sí mismas difíciles de alcanzar: que la población centroamericana electoralmente opta por proyectos políticos que buscan ampliar el manejo colectivo-institucional de riesgos, y que los partidos políticos que promueven este proyecto logran efectivamente contar con recursos financieros suficientes para hacerlo. Aun en ese caso, se necesitaría de considerables apoyos sociales y de suficiente creatividad y rigurosidad político-técnica que lo hicieran viable. La historia de la innovación institucional en materia de política



social en América Latina nos dice que países como los del Cono Sur a principio del siglo XX, o Costa Rica en la segunda mitad, introdujeron transformaciones inesperadas para su nivel de desarrollo económico. De manera que la construcción de expectativas, la disponibilidad de recursos, y un alto grado de imaginación para su uso pueden crear un círculo virtuoso de cambios que hoy no se vislumbra.

Lo que está en cuestión es la capacidad colectiva de millones de personas para manejar riesgos. No puedo menos que preguntarme hasta cuándo podremos seguir hablando de régimen de bienestar, aun cuando sea familiarista, y cuándo deberemos comenzar a hablar de régimen, generalizado, de inseguridad.

# ANEXO METODOLÓGICO

## ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS DE PAÍSES FUENTES E INDICADORES

A diferencia de otras técnicas de análisis estadístico, el de conglomerados requiere que todas las variables tengan datos para todos los casos. Cuando no es así, es preciso eliminar la variable o, en su defecto, el caso. Las decisiones que tomamos estuvieron marcadas por el interés de no excluir países. ¿Qué nos hubiera aportado un agrupamiento más completo en cuanto a las variables, pero restringido a los países generalmente más estudiados de la región que son, a su vez, los que disponen de las mejores fuentes de información?

El análisis es sincrónico, de un momento en el tiempo. Los datos se recogieron para el período 1999-2004, para luego seleccionar el año para el cual se dispusiera de información para el máximo número de países. Las fuentes fueron las instituciones especializadas más prestigiosas en cada una de las dimensiones: CEPAL, BID, Banco Mundial, OIT, UNESCO, OPS, CELADE, CELS, INTERPOL-UNODC-ONU y Latinobarómetro.

Para el período y variables seleccionados, se consolidó toda la información disponible para luego valorar la cobertura de cada indicador según años y países. La base inicial comprendió 37 variables y 101 indicadores que se presentan en el Cuadro A1 de este anexo. El alto número de indicadores no constituyó un objetivo en sí mismo, sino una manera

de asegurarnos de utilizar aquellos que resultaran más adecuados para operacionalizar las dimensiones, y a la vez estuvieran disponibles para todos los países considerados.

El segundo paso consistió en depurar la base de datos a partir de seleccionar el mejor indicador para cada variable, y el mejor año para cada indicador. Buscamos la mayor representatividad de los indicadores (por ejemplo, nacional y no sólo urbano), así como disponibilidad para la mayor cantidad de países, precisamente porque, como mencioné anteriormente, el análisis de conglomerados no admite vacíos de información. Además, dado que el gasto público tiene un comportamiento sensible al ciclo electoral, promediamos dos años espaciados por dos años (1999 y 2001). Finalmente, las variables de percepción fueron eliminadas porque carecían de significación estadística, pero también porque no contamos con análisis previos que nos ayuden a comprender la relación de estos indicadores con aquellos relativos a prácticas. Los indicadores seleccionados fueron 32. El detalle de los criterios empleados puede verse en el Recuadro A1.

#### **RECUADRO A1**

##### **CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE INDICADORES**

***LA SELECCIÓN DEL INDICADOR PARA CADA VARIABLE SE REALIZÓ SEGÚN:***

- Se contara con información para el mayor número posible de países.
- Fueran los más representativos del conjunto de la población.
- Tuvieran mayor correlación bivariada entre sí.
- Procedieran de la fuente más confiable.

***ADEMÁS:***

- Se eliminaron indicadores para los cuales se carecía de datos correspondientes a 3 ó 4 países (mujeres que trabajan menos de 30 horas de manera involuntaria; mujeres que trabajan menos de 30 horas de manera voluntaria; y horas trabajadas por las mujeres con respecto a los hombres).

***CUANDO SÓLO FALTÓ EL DATO CORRESPONDIENTE A UN PAÍS:***

- Y se contó con criterio experto, se completó con un país comparable (tres casos).
- Y se contó con acceso a la fuente, se estimó el dato (un caso).

**RECUADRO A1 [continuación]**

- Y no se contó con criterio experto, el indicador se eliminó (dos casos).

La aplicación de estos criterios implicó eliminar dos variables: flexibilidad laboral y PEA femenina a tiempo parcial.

**SELECCIÓN DEL AÑO PARA CADA INDICADOR:**

- El más reciente para el cual se contara con la mayor cantidad de datos según país.
- Cuando no se poseía información de un país para el año seleccionado, se consideró el año más próximo a este; en los que existía ambigüedad de dirección, se eligió el más reciente.

Además de la selección de indicadores, algunas variables fueron eliminadas por falta de disponibilidad empírica: dos para las cuales faltaban datos para más de un país (jornadas femeninas a tiempo parcial voluntarias e involuntarias); dos que no mostraron capacidad de discriminación entre países (legislación que regula licencias por maternidad y guarderías); y una para la cual faltaba información relativa a un país, pero carecíamos de criterios que permitieran extrapolar el dato de otro (flexibilidad laboral en el caso de Panamá). Finalmente, procuramos evitar la alta correlación entre indicadores pertenecientes a una misma dimensión, lo cual en el análisis de conglomerados equivale a ponderar el indicador dándole mayor peso del que en realidad tiene. Las excepciones fueron correlaciones entre algunos de los indicadores de gasto social. A modo de ejemplo, el gasto público en educación tiene una alta correlación con el gasto público social, pero quisimos incluir ambos, porque el indicador sectorial (por ejemplo, educación) nos habla de la composición, mientras que el social incluye sectores de política como las pensiones.

Algunas de estas decisiones debilitaron el acercamiento a la dimensión de familiarización e incluso de división sexual del trabajo dentro de la familia. Concretamente, la distinción entre jornadas femeninas a tiempo parcial voluntarias e involuntarias es sumamente útil: las voluntarias pueden considerarse parte de estrategias conciliatorias entre trabajo remunerado y no remunerado, mientras las involuntarias son impuestas por condiciones del mercado laboral. Sin embargo, para utilizar dicho dato habríamos tenido que eliminar tres países. Los indicadores de legislación

de licencias por maternidad y guarderías hubiesen podido ser utilizados de haber además existido datos de gasto social que nos permitieran triangular los datos y así controlar la brecha entre la legislación y su aplicación. Lamentablemente, en la región no se cuenta con dicha información.

Además, extrapolamos información con respecto a tres variables para las cuales carecíamos de datos en un país. Concretamente, el dato de Nicaragua con respecto a la proporción de empleados con seguridad social se empleó para Honduras; el dato de Argentina del año 2000 –previo a la crisis económica– con respecto a remesas como porcentaje del PIB se empleó para Chile; y en Nicaragua se utilizó el dato de Honduras relativo a la esperanza de vida escolar. Estas extrapolaciones no constituyen un problema, dado que se trata de tres observaciones en una matriz de datos con 594 observaciones (33 indicadores para 18 países).

El consolidado de variables e indicadores seleccionados se presenta en el Cuadro A1.

## RELACIÓN ENTRE DIMENSIONES E INDICADORES

La dimensión de mercantilización del bienestar se apoya en indicadores relativos a la cantidad y calidad de la incorporación de la población en el mercado laboral. En términos de cantidad, consideramos la tasa neta de participación y la tasa de desempleo como indicadores de absorción de fuerza de trabajo. Además, el indicador de población femenina económicamente activa permite valorar la mayor o menor presión de la fuerza de trabajo sobre el mercado laboral. La radiografía no estaría completa si no tuviéramos en cuenta las remesas, en tanto indicador del grado en que la población que habita cada país accede a recursos monetarios a través de mercados laborales transnacionales.

En términos de calidad, consideramos a la población económicamente activa asalariada y la independiente no calificada como acercamientos a formalidad e informalidad, protección y desprotección social, respectivamente. También consideramos el PIB por habitante y la proporción bajo la línea de pobreza, ambos acercamientos al nivel y suficiencia de ingresos de la población. El coeficiente de GINI en este contexto permite acercarse a la distribución, más o menos concentrada, de los ingresos.

Finalmente, incluimos el indicador de población rural, dado que la dependencia del intercambio mercantil se encuentra fuertemente condicionada por la mayor o menor presencia de la producción para el autoconsumo, mayor en el medio rural que en el urbano.

Hemos operacionalizado el grado de desmercantilización a través de dos tipos de indicadores: presencia de la política pública y de las compras privadas, directa e inversamente relacionadas con la dependencia del intercambio mercantil. Entre los primeros consideramos: la población ocupada en el sector público; tres indicadores de gasto por habitante (en salud, edu-

cación y social)<sup>80</sup>; y la proporción del gasto destinado a desarrollo humano (educación y salud), que permite la comparación con el destinado a protección de riesgos (como pensiones o transferencias por incapacidades).

### Cuadro A1

Regímenes de bienestar en América Latina. Indicadores considerados y seleccionados según dimensiones, fuente, años recientes y número de países disponibles

Dimensiones	Variables	Indicadores (en % salvo coeficientes)	Fuentes	Años recientes	Países c/dato
Mercantilización	1 PEA	Tasa neta de participación zona urbana	OIT	2002-2003	17
		Tasa neta de participación a nivel nacional	BID	1999-2001	18
		Población ocupada entre 15 y 64 años	BID	1999-2001	18
	2 PEA asalariada	PEA urbana ocupada asalariada	CEPAL	2000-2003	18
		PEA rural ocupada asalariada	CEPAL	2000-2003	16
		PEA ocupada asalariada ponderada por zona rural/urbana	Construida	2002	18
	3 Desempleo	Tasa de desempleo nacional	BID	1999-2001	18
		Tasa de desempleo urbano	CEPAL	2002-2002	18
		Tasa de desempleo urbano	OIT a	2000-2003	16
		Tasa de subutilización urbana	CEPAL	1999-2003	18
	4 PEA femenina	Tasa de subutilización urbana	OIT	1999-2003	18
		Tasa neta de participación femenina urbana (15 o más años)	CEPAL	2000-2002	18
		Tasa neta de participación femenina (15 a 64 años)	BID	1999-2001	18
		PEA que son mujeres (15 a 64 años)	BID	1999-2001	18
	5 División sexual del trabajo	Mujeres con trabajo rem. menor a 30 hs involuntariamente	BID	1999-2001	15
		Horas trabajadas mujeres sobre horas trabajadas hombres	BID	1999-2001	15
	6 PEA sector público	Creer que la mujer debe estar en hogar hombre en trabajo	Latinobarómetro	2004	18
		Porcentaje ocupados urbanos en sector público	CEPAL	2000-2002	18
		Porcentaje ocupados rurales en sector público	CEPAL	2000-2002	16
		Tasa de empleo público nacional (de 15 a 64 años)	BID	1999-2003	13
7 PEA cotizante seguridad social	Población asalariada urbana cotizante	OIT	2000-2003	14	
	Proporción de empleados con seguridad social	BID	1999-2001	15	

80 Además, consideramos el gasto público social como proporción del PIB como indicador del esfuerzo fiscal, altamente correlacionado con el gasto social por habitante. Los conglomerados fueron los mismos utilizando uno y otro indicador. Optamos por considerar el gasto social por habitante para contar con una medida similar a la de la inversión sectorial y porque, en términos de la asignación de recursos, para la población resulta más relevante la inversión en términos absolutos que su relación con el PIB.

**Cuadro A1 [continuación]**

					Países c/dato	
Dimensiones	Variables	Indicadores (en % salvo coeficientes)	Fuentes	Años recientes	al <1	
Mercantilización		Proporción de asalariados con seguridad social	BID	1999-2001	17	
	8	Flexibilidad laboral	Índice resumen de eficiencia en MT	BID	1999-2001	14
			Índice de flexibilidad laboral de Lora	LORA	1985-1999	18
	9	PEA en actividades informales	Porcentaje ocupados urbanos en act. de baja productividad	CEPAL	2000-2002	17
			Porcentaje ocupados urbanos en el sector informal	OIT	2000-2003	17
			Trabajadores independientes no calificados	CEPAL	1999-2003	18
			Trabajadores independientes en sector informal	OIT	1999-2003	17
	10	PIB per cápita	PIB por habitante en US\$ de 1995	CEPAL	2000-2003	18
			PIB por habitante en PPP	BM	2000-2001	18
			PIB por habitante en US corrientes	BM	2000-2001	18
			PIB por habitante en US constantes de 2000	BM	1998-2003	18
	11	Ingresos	Población bajo línea de pobreza	CEPAL	2000-2003	18
			Población bajo línea de pobreza	BM	1999-2000	10
	12	Concentración de ingresos	Coefficiente de GINI	CEPAL	2000-2003	18
13	Remesas desde el exterior	Remesas como porcentaje del PIB	BM	2000-2003	17	
14	Proxy a producción para autoconsumo	Población rural			18	
Desmercantilización	15	Gasto privado en salud	Gasto privado en salud	OPS	1995-1999	18
			Gasto privado en salud como porcentaje del PIB	BM	1997-2002	18
			Gasto en salud per cápita (US\$ corrientes)	BM	1997-2002	6
	16	Gasto privado en educación	Gasto privado en educación	OECD	2001	18
			Matrícula privada en preprimaria	UNESCO	2000-2001	18
			Matrícula privada en primaria	UNESCO	2000-2001	18
			Matrícula privada en secundaria	UNESCO	2000-2001	18
			Matrícula privada en educación (25% Prim.-25% Sec.-50% Terc.)	Construida	2001	18
	17	Consumo privado	Consumo privado como % del consumo final total	CEPAL	1999-2001	18
	18	Gasto público en salud	Total	OPS	1995-1999	18
			Como porcentaje del PIB	BM	1997-2002	18
			Como porcentaje del PIB	CEPAL	2000-2001	18
			Como porcentaje del gasto público	CEPAL	2000-2001	18
			Per cápita (US\$ 1997)	CEPAL	1999-2001	17
	19	Gasto público en educación	Como porcentaje del PIB	CEPAL	2000-2001	18
			Como porcentaje del gasto público	CEPAL	2000-2001	18
			Per cápita ( US\$ de 1997 )	CEPAL	1999-2001	15

Cuadro A1 [continuación]

					Países c/dato	
Dimensiones	Variables	Indicadores (en % salvo coeficientes)	Fuentes	Años recientes	al <1	
Desmercantilización		Por estudiante (% del PIB per cápita)	BM	2000-2001	16	
		Por estudiante en primaria (% del PIB per cápita)	BM	2000-2001	16	
		Por estudiante en secundaria (% del PIB per cápita)	BM	2000-2001	14	
		Por estudiante en terciaria (% del PIB per cápita)	BM	2000-2001	18	
	20	Consumo social	Como porcentaje del PIB	CEPAL	1999-2001	18
			Como porcentaje del gasto público	CEPAL	2000-2001	18
			Per cápita US\$ de 1997	CEPAL	2000-2001	18
	21	Criterios asignación gasto social	Gasto social dirigido a desarrollo humano	CEPAL	1999-2001	10
			Percepción de corrupción en servicios de salud	TI	2004	10
			Percepción de corrupción en servicios de educación	TI	2004	10
			Percepción de corrupción en servicios públicos	TI	2004	18
Conocimiento de redes clientelistas			Latinobarómetro	2004	18	
Familiarización	22	Trabajo infantil	Tasa de empleo entre 10 y 14 años	BID	1999-2001	17
	23	Familias extendidas y compuestas	Porcentaje de familias urbanas extendidas y compuestas	Arriagada	1997-1999	28
	24	PEA en servicio doméstico	Porcentaje de empleo urbano en servicio doméstico	CEPAL	2000-2002	16
			Porcentaje de empleo urbano en servicio doméstico	OIT	2000-2003	18
	25	Licencia por maternidad	Índice durac., poblac. meta, financiamiento y reposición salarial	Legislación	Vigente	18
	26	Guarderías	Índice población meta, criterio elegido, cobertura y financiamiento	Legislación	Vigente	18
	27	Cónyuge sin trabajo remunerado	% de familias nucleares biparentales con cónyuge sin trabajo	Arriagada	1998-2002	14
	28	PEA femenina a tiempo parcial	Mujeres que trabajan menos de 30 hs voluntariamente	BID	1999-2001	18
	29	PEA femenina en edad reproductiva	Mujeres activas de 15 a 34 años	OIT b	1999-2003	18
			Tasa neta de participación femenina urbana (15 a 34 años)	CEPAL	2000-2002	18
	30	Jefatura femenina	Proporción de mujeres jefas	CEPAL	1999-2004	18
31	Demanda de cuidados	Grupos de edad (menores de 12 y mayores de 65 años)	CELADE	2000-2005	18	
		Razón de dependencia	CELADE	2000-2005	18	
Desempeño en manejo de riesgos	32	Vida saludable	Esperanza de vida al nacer	BM	1999-2002	18
			Tasa de mortalidad menores de 5 años	UNICEF	2002-2003	18
			Tasa de mortalidad infantil	BM	1997-2002	18
	33	Capital humano	Esperanza de vida escolar	UNESCO	2000-2001	17



**Cuadro A1** [continuación]

					Países c/dato	
Dimensiones	Variables	Indicadores (en % salvo coeficientes)	Fuentes	Años recientes	al <1	
<b>Desempeño en manejo de riesgos</b>		Tasa de analfabetismo adulto	UNESCO	2000-2001	18	
		Porcentaje de jóvenes 15 a 19 años que completan primaria o más	CEPAL	2000-2001	18	
		Años promedio de educación PEA rural de 15 o más años	CEPAL	2000-2001	15	
	<b>34 Consumo suficiente</b>		Población con necesidades básicas insatisfechas (NBI)	PAÍSES	1998-2005	17
			Índice de Desarrollo Humano según Género	PNUD	2004	18
			Índice de Desarrollo Humano (IDH)	PNUD	2000-2003	18
	<b>35 Seguridad ciudadana</b>		Homicidios cada 100 mil habitantes	OMS	2001	14
			Homicidios cada 100 mil habitantes	Interpol-UNODC-ONU	1994-2001	18
			Población con experiencia de delito	Latinobarómetro	2004	18
	<b>36 Protección de derechos</b>		Tasa de personas presas cada 100 mil habitantes	Carranza	2004	17
			Tasa de personas presas cada 100 mil habitantes	CELS	1999-2002	18
			Personas sin proceso, detenidas o en libertad condicional	CELS	1999-2002	18
	<b>37 Satisfacción con las instituciones</b>		Satisfacción con la economía de mercado	Latinobarómetro	2004	18
			Satisfacción con la democracia	Latinobarómetro	2004	18

Fuente: Elaboración de Juan Diego Trejos con asistencia de Luis Ángel Oviedo, en Martínez Franzoni (2008).

¿En qué medida la población está protegida de riesgos sin directa dependencia del mercado privado? Para acercarnos a esta pregunta, consideramos los empleados/as que cuentan con seguridad social. Finalmente, para aproximarnos a las frecuentes brechas entre el acceso formal y el acceso real a los recursos del Estado, incluimos un indicador “no tradicional” relativo al conocimiento de redes clientelares.

Entre los indicadores relativos a las compras privadas, consideramos los tres disponibles: gasto privado en salud, matrícula educativa privada (índice de matrícula privada a nivel primario, secundario y universitario), y consumo privado como porcentaje del consumo total en el país.

La dimensión de familiarización resulta la más difícil de operacionalizar a través de los indicadores disponibles. Lo más importante era valorar el peso relativo del trabajo no remunerado, especialmente femenino, en el manejo de riesgos. ¿Cómo lograrlo ante la carencia de indicadores de uso del tiempo? Lo hicimos a través de dos aproximaciones: presencia de familias nucleares biparentales con cónyuges dedicadas al trabajo no remunerado, y presencia de familias urbanas

extensas o compuestas en las que se presume hay mayor cantidad de personas adultas que participan de dicho trabajo. Dada la ausencia de mediciones sobre la división sexual del trabajo, incluimos el Índice de Desarrollo Humano según Género<sup>81</sup>.

En segundo lugar, procuramos acercarnos al grado de exigencia que tienen las familias para mercantilizar un mayor número de integrantes de manera de compensar la insuficiente o inestable remuneración del trabajo de la población adulta. Para ello, consideramos la presencia de niños/as de entre 10 y 14 años insertos en el mercado laboral.

En tercer lugar, nos aproximamos a la tensión entre trabajo no remunerado y trabajo remunerado. Para ello, tuvimos en cuenta la proporción de mujeres jefas y de mujeres que, estando en el momento de mayor actividad reproductiva (entre 15 y 34 años), a la vez se hallan insertas en el mercado laboral. Lo complementamos con la proporción de hogares que tienen servicio doméstico, en tanto este permite desfamiliarizar, mercantilizando, trabajo doméstico y cuidados.

Finalmente, quisimos tener en cuenta la tensión entre, por un lado, mercantilizar a sus integrantes y, por otro, brindarles trabajo no remunerado. Para ello consideramos la población en edades de mayor demanda de cuidados (menores de 12 años y mayores de 65), y la razón de dependencia de dicha población con respecto a la que en principio tendría menos demandas de cuidados y mayores de proveer o bien cuidados (mujeres), o bien ingresos (hombres y mujeres).

En términos del *desempeño* del régimen en crear condiciones para la producción del bienestar, consideramos seis subdimensiones: vida larga y saludable (indicadores como mortalidad infantil y esperanza de vida); desarrollo de capital humano (indicadores como esperanza de vida escolar); consumo (medido a través de la satisfacción de necesidades básicas); seguridad ciudadana (indicadores de violencia); respuesta a mecanismos no institucionales de manejo de riesgos (indicadores de proporción y atención de personas presas); y satisfacción con las instituciones (especialmente el mercado y la democracia). Con estas subdimensiones quisimos trascender las más tradicionales (como esperanza de vida o mortalidad infantil) con otras menos usuales en estudios del bienestar, como la satisfacción con las instituciones, que en definitiva constituyen medios para el manejo de riesgos (como la democracia o el mercado)<sup>82</sup>.

---

81 Un indicador que no consideramos es la presencia relativa de jefatura femenina. Este permite acercarnos al doble papel de las mujeres como proveedoras de cuidados y de ingresos. Esperamos incluirlo en una revisión final de los conglomerados.

82 Un procesamiento alternativo, que sin embargo arrojó igual resultado, consiste en construir conglomerados excluyendo los indicadores de desempeño para posteriormente determinar el desempeño de cada conglomerado.

La principal debilidad de los indicadores radica en el acercamiento a la división sexual del trabajo, en particular en las familias, y a la presencia de trabajo no remunerado que incluso las trasciende e involucra a las comunidades. Esto último resulta clave en América Latina, dado que las redes comunitarias tienen un papel tanto en contraprestaciones a recursos públicos como en otros tipos de asignación colectiva de recursos que buscan compensar la ausencia del Estado, por ejemplo a través del uso de remesas para fines colectivos. En directa relación, también existen vacíos relativos a la asignación colectiva pero no estatal de los recursos. Por ejemplo, no es posible determinar el peso relativo de la cooperación internacional en el financiamiento de servicios de salud o educación. Así, la asignación colectiva de recursos local o internacional, por “debajo” o por “arriba” del Estado, queda invisibilizada porque, por lo pronto, carecemos de indicadores que permitan medirla.

### ANÁLISIS ESTADÍSTICO

En primer lugar, elegimos un método de clasificación para ingresar las variables al modelo. En su análisis de conglomerados de países según el perfil de inversión pública existente, Nita Rudra (2005) utilizó el método de conglomerados jerárquicos que parte de cada caso u observación, y va agrupando casos progresivamente disímiles en dos, tres, cuatro o más grupos. Se trata de un método inductivo, distinto a otro que parte de agrupamientos definidos o conocidos, lo cual no es el caso.

Luego seleccionamos el método que permite asignar casos a grupos, para lo que empleamos la vinculación o enlace entre grupos<sup>83</sup>. El método, llamado de “enlace sencillo”, se basa en la distancia mínima o la regla del vecino más próximo. Los primeros dos objetos conglomerados son aquellos que tienen la menor distancia entre sí. La siguiente distancia más corta se identifica, ya sea que el tercer objeto se agrupe con los dos primeros o que se forme un nuevo conglomerado de dos objetos. En cada etapa, la distancia entre dos conglomerados es la distancia entre sus dos puntos más próximos.

Para identificar los conglomerados, utilizamos un criterio conservador, es decir, requerimos que las distancias entre países al interior de cada conglomerado fueran las mínimas. Por ello, y a partir de los hallazgos que explicaré a continuación, nos “detuvimos” en tres conglomerados.

---

83 Ensayamos además el método de Ward, basado en varianzas, con resultados similares. Para cada conglomerado se calculan las medias para todas las variables y luego, para cada objeto, se calcula la distancia euclidiana cuadrada para las medias de los integrantes del grupo.

Luego de identificar los conglomerados, determinamos qué variables fueron estadísticamente significativas (al 5%<sup>84</sup>) para conformarlos. Las restantes no fueron relevantes para discriminar entre países a partir de los respectivos regímenes de bienestar. Completamos el análisis con la determinación de los valores promedio asumidos por todas las variables estadísticamente significativas. El resto es la interpretación de los resultados.

## **CONGLOMERADOS DE FAMILIAS UNIDADES DE ANÁLISIS Y OBSERVACIÓN**

Las encuestas de hogares no nos brindan datos de las familias sino de los hogares. Por ese motivo, la unidad de observación es el hogar, unidad de asignación de recursos en la que confluyen relaciones de interdependencia mediadas o no por el parentesco, lo cual vuelve el análisis más amplio. A la vez, las encuestas dejan por fuera prácticas de asignación de recursos que, siendo familiares, trascienden al hogar. Por ejemplo, la hija que todas las semanas recoge a su madre para ir al cine, comprar medicinas o llevarla al médico asigna horas de trabajo no remunerado a una integrante de la familia que no es parte del hogar. Estas relaciones de interdependencia quedan fuera de la medición de las encuestas de hogares.

## **ANÁLISIS ESTADÍSTICO**

### ***PASO 1: LAS CATEGORÍAS OCUPACIONALES***

Existen diversas maneras de establecer empíricamente la estratificación socioeconómica. Evitamos hacerlo a partir de los ingresos, dado que constituyen uno de los principales indicadores del manejo de riesgos. También dejamos de lado medidas de distribución de ingreso, como deciles o quintiles, porque aluden a la ubicación relativa de las personas en su respectivo país. Para comparar ubicaciones entre países pertenecientes a distintos regímenes de bienestar, necesitamos distinciones sustantivas que puedan llevarse a cabo con criterios similares para distintas realidades nacionales. Ese criterio es la ocupación, dado que la mercantilización de riesgos está directamente asociada a los ingresos que provienen de las ocupaciones.

Para establecer empíricamente las ocupaciones existen varias alternativas. En Costa Rica, hay más de un antecedente de especialistas dedicados/as al tema. Desde el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, una línea de trabajo en materia de estratificación social en dicho país ha sido desarrollada por Carlos Castro y Ana Lucía Gutiérrez; otra desde Procesos, por Florisabel Rodríguez. Existe una tercera categorización que me interesa particularmente por su enfoque, y porque fue aplicada previamente a tres países centroamericanos –no sólo

---

84 Ello significa que en el 95% de los casos el resultado no puede deberse al azar.

a Costa Rica sino también a Guatemala y a El Salvador. Es la desarrollada por Pérez Sáinz et al. (2004). Dichos autores emplean un enfoque teóricamente ecléctico, que combina el interés marxista por la propiedad de los medios de producción con un análisis de dimensiones como la educación y la ocupación más propio del enfoque weberiano. Dicho eclecticismo permite aprehender la distribución de recursos y patrones de consumo.

La tipología distingue entre grandes propietarios, trabajadores profesionalizados, trabajadores no precarizados, pequeños propietarios y trabajadores vulnerables. Esperamos que grandes propietarios y profesionales tengan máximos grados de mercantilización del manejo de riesgos; que trabajadores no precarizados y pequeños propietarios presenten una combinación de mercantilización y familiarización altamente variable entre países según su régimen de bienestar; y que trabajadores/as vulnerables tengan máxima familiarización, aunque también variable entre países según el régimen de bienestar en el que se ubiquen. El Cuadro A2 detalla categorías junto con los criterios empleados para construirlas.

**Cuadro A2**

Estructura socioocupacional según nivel, categoría, criterio y grupo socioocupacional

<b>Nivel</b>	<b>Categoría socioocupacional a partir de</b>	<b>Criterio</b>	<b>Grupo socioocupacional</b>
<b>Alto</b>	Gran propiedad	Capitalistas y sus administradores	Gran propiedad Administración de grandes empresas
<b>Medio alto</b>	Trabajo profesionalizado	Acumulación de capital humano permite inserción en posiciones intermedias de procesos laborales	En el sector público En el sector privado Independiente
<b>Medio</b>	Trabajo no precarizado	Relaciones laborales reguladas, aunque no tengan gran cantidad de capital humano	Asalariado público no precario Asalariado privado no precario
<b>Medio bajo</b>	Pequeña propiedad	Son propietarios de medios de producción o independientes (autoempleo)	Propiedad de empresas pequeñas Cuenta propia agrícola Cuenta propia rural Cuenta propia urbano
<b>Bajo</b>	Trabajo vulnerable	Sus relaciones laborales se caracterizan por la desregulación	Asalariado precario no agrícola Asalariado precario agrícola Empleo o servicio doméstico Trabajo no remunerado

Fuente: Pérez Sáinz et al. (2004: 164-165).

Dado que la división sexual del trabajo define y condiciona jefaturas femeninas y masculinas de maneras cualitativamente distintas, los estudios con perspectiva de género argumentan que la mera consideración estadística esconde dichas diferencias cualitativas. Comparto la crítica, aunque efectúo la distinción de manera meramente descriptiva y la incorporo de manera analíticamente luego, al caracterizar la presencia relativa de jefatura femenina según mundos del bienestar (ver Paso 4).

### ***PASO 2: LA DIVISIÓN SEXUAL DEL TRABAJO EN LOS HOGARES***

La mirada feminista cuestiona toda consideración de familias o de hogares como unidades indiferenciadas, al margen de las relaciones de poder, en particular la división sexual del trabajo, en torno a la cual están organizadas. El trabajo no remunerado es una manera de manejar riesgos que se encuentra asimétricamente repartida entre hombres y mujeres. Los hogares que cuentan con mujeres dedicadas tiempo completo al trabajo de la casa tendrán un manejo de riesgos evidentemente distinto a aquellos hogares que no. ¿Cómo se organizan las familias, en qué medida hay personas adultas dedicadas al trabajo no remunerado y en qué medida la distribución del trabajo entre hombres y mujeres reproduce o cuestiona el patrón de hombre proveedor y mujer cuidadora?

El principal antecedente es la categorización de Barbara Haas (2005), que no sólo considera las jornadas de trabajo remunerado (parcial o completa) sino también la división del trabajo no remunerado entre hombres y mujeres. El análisis aborda no sólo la conducta individual sino también los procesos y estrategias de los hogares. Valora además la importancia de explorar otros factores como el nivel socioeconómico de las parejas, el nivel educativo y su bienestar en la división del trabajo remunerado y no remunerado. Por ello coloca el acento en la división entre trabajo remunerado y no remunerado al interior de las parejas, antes que en la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Concretamente, propone una tipología de “tipos ideales”, útil para identificar la división sexual del trabajo en la pareja.

Con el fin de adaptar las categorías propuestas por Haas a América Latina, eliminamos los dos modelos que considera utópicos, de carrera universal y reverso; mantuvimos los modelos tradicional (hombre proveedor y mujer cuidadora) y modificado (ambos son proveedores de ingresos); y agregamos un modelo muy extendido en la región: el unificado, en el que una misma persona simultáneamente provee ingresos y cuidados (si hay hijos/as, generalmente es la mujer). Como segunda adaptación, consideramos a todos los integrantes del hogar, no sólo a la pareja, aunque sí reconstruimos la división sexual del trabajo en el hogar a partir del jefe/a y su pareja. El Cuadro A3 muestra los tipos que propone Haas y la adaptación que efectuamos en el presente estudio.

**Cuadro A3**

División sexual del trabajo en los hogares, propuesta de Haas y adaptación propia

<b>Modelos considerados por Haas:</b>	<b>Distribución de papeles</b>	<b>Modelos considerados por esta investigación:</b>
<b>Proveedor tradicional</b>	El esposo o cónyuge tiene trabajo remunerado de tiempo completo; la mujer no tiene trabajo remunerado y es la responsable del trabajo no remunerado	Tradicional
<b>Proveedor modificado</b>	El esposo o cónyuge tiene trabajo remunerado de tiempo completo; la mujer, de tiempo parcial y es responsable del trabajo no remunerado y el cuidado de los hijos/as	Parcialmente modificado
<b>Carrera universal</b>	Ambas partes tienen trabajos de tiempo completo que prevalecen sobre el cuidado de hijos/as. El trabajo remunerado se universaliza aunque no necesariamente el de cuidados, que permanece a cargo de la mujer	Modificado
<b>Igualitario</b>	Hombre y mujer están empleados remuneradamente con horas reducidas y ambos comparten el trabajo no remunerado de manera paritaria	--
<b>Reverso</b>	La mujer tiene trabajo de tiempo completo, mientras que el hombre trabaja a tiempo parcial o no lo hace del todo. En este modelo, sólo una persona es responsable del cuidado y el trabajo doméstico y, al contrario del modelo tradicional, es el hombre quien asume principalmente estas labores	--
<b>No se considera</b>	Una sola persona desempeña simultáneamente papeles de proveedora y cuidadora; si hay hijos/as, esta persona es usualmente una mujer	Unificado

Fuente: Elaboración propia en base a Haas (2005).

La división sexual del trabajo entre quienes se consideran jefes o jefas del hogar y quienes se consideran cónyuges es independiente de que las parejas se encuentren ubicadas en hogares nucleares, extensos o compuestos (Arriagada, 2002)<sup>85</sup>. Consideramos dos opciones. Una consistió en distinguir entre hogares nucleares y no nucleares para cada uno de los cuatro modelos tenidos en cuenta (tradicional, tradicional modificado, modificado y unificado). Resultaba estadísticamente inviable, porque al agregar la distinción entre ocupaciones el número de casos por celda era insuficiente. Otra opción implicaba ignorar el tipo de familia, y en su lugar considerar el tamaño de la familia como parte de la caracterización de cómo manejan riesgos los distintos tipos de hogar. Esta fue la opción que se eligió.

**PASO 3: LA CONSTRUCCIÓN DE TIPOS SOCIOFAMILIARES**

Dado que el manejo de riesgos refleja relaciones mercantiles y no mercantiles simultáneamente, construimos una única variable combinan-

<sup>85</sup> La distinción entre familias nucleares (biparentales o uniparentales) y extensas o compuestas (según los restantes miembros sean familiares o no) ha sido ampliamente estudiada por esta autora (Arriagada, 2002). Por todo su aporte al conocimiento de las familias, no considera la división sexual del trabajo en los distintos tipos de familia.

do ambas. Para una misma ocupación, ¿en qué medida la organización familiar hace una diferencia en términos de la ubicación de hogares en distintos mundos del bienestar? ¿Encontramos, por ejemplo, que los hogares con jefatura profesional o pequeño-propietaria se ubican en determinado mundo dependiendo del tipo de organización familiar?

El hecho de que los cambios en la organización familiar varíen la ubicación de los hogares en los mundos depende de varios factores, como la calidad de las remuneraciones (por ejemplo, puede ocurrir que el segundo ingreso agregue tan poco que no haga una diferencia), o el grado de mercantilización del manejo de riesgos (dado que la presencia de trabajo femenino no remunerado puede evitar la mercantilización de la atención de numerosos riesgos o, sin evitarlo, reducir considerablemente sus costos)<sup>86</sup>.

En términos empíricos, lo que hicimos fue crear una variable identificando, a la vez, la ocupación del jefe/a y la organización familiar. Por ejemplo, jefatura profesional con división sexual del trabajo tradicional, modificada, tradicional modificada, o unificada. Al combinar cuatro categorías ocupacionales y cuatro relativas a la organización familiar, obtuvimos dieciséis categorías en las que hay jefe/a ocupado, y una más en la que no lo hay. A esta nueva variable la denominamos, por ahora y a falta de un mejor nombre, “tipos sociofamiliares”.

#### **PASO 4: LOS INDICADORES DE PRODUCCIÓN DEL BIENESTAR**

El Cuadro A4 sintetiza el diseño de investigación empleado. El grado de *mercantilización* depende de varios factores, incluyendo los salarios, aunque también el patrimonio familiar, los ahorros y la capacidad de endeudamiento del hogar. Las encuestas realizan una medición de los ingresos del hogar que permite estimar los ingresos por persona. Constituyen un acercamiento a la *capacidad* de intercambiar mercantilmente, antes que al intercambio mercantil que efectivamente llevan a cabo los hogares, que está sujeto además a dimensiones normativas y culturales que moldean visiones de lo deseable<sup>87</sup>.

El grado de *desmercantilización* se establece a partir de los principales programas públicos. Deberían, además, considerarse mecanismos no estatales de distribución, tanto locales como internacionales, que lamentablemente no se encuentran registrados en las encuestas de hogares y que necesitan valorarse a través de otro tipo de instrumentos.

---

86 El dinero que una ama de casa ahorra o deja de gastar a través de su trabajo ha sido estimado en países como Canadá en torno a un salario profesional de ingreso al mercado laboral, y es una estimación que valdría la pena realizar para países latinoamericanos.

87 Para comprobar hasta qué punto la capacidad de mercantilización y la mercantilización efectiva tienen lugar en aspectos centrales de la vida de las personas, como la valoración del ejercicio de la maternidad, ver Martínez Franzoni y Ramírez (2006).



**Cuadro A4**

Criterios para reconstruir mundos del bienestar dentro de cada país

Variables de control		Dimensión para reconstruir prácticas de asignación de recursos	Tipo de indicador	Indicador	Manejo relativo del riesgo
Tipo sociofamiliar	Estratificación socioeconómica a partir de la ocupación del jefe/a del hogar	Mercantilización del manejo de riesgos	Acceso a ingresos y calidad del acceso a través del tipo de trabajo (precarizado o no)	Ingresos, remesas y peso relativo en total de ingresos  Hogares sin ingresos	Población en condiciones de pobreza extrema
		Desmercantilización del manejo de riesgos	Acceso a servicios públicos de educación y salud	Pensión y subsidios y peso relativo en total de ingresos del hogar	
	Estratificación de género a partir de la división sexual del trabajo en el hogar		Consumo privado		Asistencia a escuela primaria y secundaria
		Desfamiliarización del manejo de riesgos	Disponibilidad y demanda de trabajo no remunerado	Jefatura femenina; mujeres dedicadas a las tareas del hogar; tamaño del hogar; tamaño de la demanda de cuidados	

Fuente: Elaboración propia.

El grado de *familiarización* requiere considerar el uso del tiempo, tanto el tiempo destinado al trabajo remunerado como al no remunerado<sup>88</sup>, fundamental para el manejo de riesgos. De acuerdo a las encuestas de uso del tiempo (EUT), entre las actividades no remuneradas deberíamos distinguir entre actividades directamente involucradas en la producción del bienestar (producen bienes y servicios en el ámbito de la familia propiamente dicha) y actividades orientadas a la articulación entre prácticas de asignación de recursos. Dado que encuestas de este tipo no existen para los cuatro países considerados, exploramos esta dimensión a partir de indicadores indirectos (*proxys*). También sería deseable considerar el papel de las redes comunitarias, y las múltiples relaciones de intercambio que tienen lugar en este ámbito, que tampoco forman parte de las encuestas de hogares.

El Cuadro A5 presenta indicadores disponibles o contruidos a partir de las respectivas encuestas de hogares. Si bien son limitados, permiten discriminar la predominancia relativa de los ingresos (y el manejo mercantil de riesgos), la presencia del Estado (y por tanto de la

88 No se trata del “tiempo libre” que, como lo muestran investigadoras feministas, es marginal en el conjunto de actividades remuneradas y no remuneradas. Por ello, las encuestas de uso del tiempo determinan las distintas categorías de actividades en las que hombres y mujeres reparten sus horas, entre las cuales se encuentran el ocio y la recreación, que sí corresponden al “tiempo libre”.

asignación colectiva de recursos) y el trabajo no remunerado (y por tanto la familiarización del manejo de riesgos). Al igual que en el análisis de países, la dimensión que presenta mayores desafíos es la relativa al trabajo femenino no remunerado. Los indicadores que empleamos son indicadores indirectos o *proxys*.

Determinamos el grado de *mercantilización* a partir de ingresos (tanto por habitante como de pobreza crítica), las remesas (tanto si se reciben o no como el porcentaje de ingresos del hogar que estas representan) y la población rural como una suerte de variable de control (en tanto esperaríamos que, debido a la producción para el autoconsumo, la dependencia del intercambio mercantil sea mayor en hogares urbanos que en rurales)<sup>89</sup>.

**Cuadro A5**

Indicadores disponibles para análisis de producción del bienestar, según país

Indicadores según dimensiones	Chile	Costa Rica	Ecuador	Nicaragua
	2003	2004	2001	2001
<b>Mercantilización</b>				
Ingresos	*	*	*	*
Hogares en pobreza extrema (%)	No	No	*	*
Población que recibe remesas (%)	SD	SD	No	SD
Peso relativo de las remesas en el total de ingresos (%)	SD	SD	No	SD
Relación entre ingresos y gastos (razón)	No	No	SD	*
<b>Desmercantilización</b>				
Población de 7 a 12 años que asiste a centro privado (%)	*	*	SD	*
Población de 13 a 18 años que asiste a centro privado (%)	*	*	SD	*
Población de 65 años o más que recibe pensión (%)	No	No	No	SD
Peso relativo de las pensiones en el total de ingresos (%)	No	No	*	SD
Hogares que reciben subsidios (%)	*	No	*	SD
Peso relativo de los subsidios en el total de ingresos (%)	**	*	No	SD
<b>Familiarización</b>				
Tiempo mercantilizado de las mujeres (% de hogares sin ama de casa)	No	*	*	No
Miembros del hogar por ama de casa (número)	No	No	No	No
Promedio de amas de casa por hogar	No	*	No	No
Demanda de cuidados (promedio menores de 12 o mayores de 65)	**	*	*	*
Tamaño (promedio de miembros por hogar)	No	No	No	No
Hogares con jefatura femenina (%)	No	No	No	No
Hogares rurales (%)	*	*	*	*

89 Se trata de un indicador que, en el caso de Costa Rica, presenta problemas, dado que quedan registrados como rurales hogares que en realidad se ubican en áreas recientemente urbanizadas.

**Cuadro A5 [continuación]**

Indicadores según dimensiones	Chile	Costa Rica	Ecuador	Nicaragua
	2003	2004	2001	2001
<b>Desempeño</b>				
Población de 7 a 12 años que no asiste a la escuela (%)	No	No	*	No
Población de 13 a 18 años que no asiste al colegio (%)	*	*	*	**
Población indígena (control)	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.

\* Significativo al ,05%.

\*\* Significativo al ,10%.

Determinamos *desmercantilización* a partir de acceso a subsidios y pensiones (relación directamente proporcional) y de educación privada (inversamente proporcional al grado de desmercantilización). El indicador de acceso a pensiones tiene la dificultad de que puede tratarse de sistemas de capitalización individual (plena mercantilización, como en Chile) o colectiva (con un grado de desmercantilización, como en Costa Rica). Por ello, la interpretación de este indicador varía en cada caso.

La precisión con que cada país establece el acceso a subsidios es variable. En Chile, la información es mayor y más precisa que en los restantes. Dado que en Costa Rica existe una gran cantidad de programas que entregan servicios y no transferencias, la presencia del Estado se encuentra subestimada. Concretamente, en Chile se registran ingresos por asignaciones familiares, pensiones de asistencia, subsidios a las madres –por enfermedad, por deficiencias mentales y al agua potable– y cesantía, entre otros. A cada subsidio se imputa un valor predefinido. En Costa Rica, por el contrario, se le pregunta si recibió ayudas del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y del Bono de Vivienda, y cuánto recibió. Algo parecido ocurre en Ecuador, donde se le pregunta si recibió el Bono Solidario y cuánto dinero obtuvo. La diferencia radica en que, en Ecuador, si bien puede haber también una subestimación, la red de programas sociales que entregan servicios y no transferencias, así como las “ventanillas” de acceso a transferencias, es menor que en Costa Rica.

Determinamos el grado de *familiarización* a partir de presencia de amas de casa, tamaño del hogar, número de miembros del hogar que tienen mayor demanda de cuidados (menores de 12 años y mayores de 65), así como de la jefatura femenina, que tomamos como

indicador del doble papel de proveedora de ingresos y de cuidados, a la vez indicador de desfamiliarización del manejo de riesgos<sup>90</sup>.

Sólo Costa Rica y Ecuador han medido el uso del tiempo. Por eso exploramos *familiarización* a partir de aproximaciones que permiten valorar la disponibilidad de trabajo no remunerado, así como su demanda. Concretamente, nos basamos en la presencia de amas de casa, tamaño del hogar, número de miembros del hogar que tienen mayor demanda de cuidados (menores de 12 años y mayores de 65), así como de la jefatura femenina.

Finalmente, para explorar el *desempeño* que los hogares logran a través de unas u otras prácticas de producción del bienestar, consideramos la deserción escolar. Como variable de control utilizamos la presencia de población indígena (sólo registrada en Ecuador).

En el balance, la disponibilidad de información en Chile y Costa Rica es adecuada y sólo se carece de datos referidos a remesas (y por lo tanto a su importancia relativa en el total de los ingresos de los hogares). En Ecuador y Nicaragua, la disponibilidad de información, al menos en estas encuestas, es menor. En Ecuador se carece de información relativa a la asistencia a centros educativos privados. Para los indicadores considerados, las mayores dificultades se presentaron en Nicaragua, dado que la encuesta no identifica la presencia de remesas, pensiones y subsidios. Las remesas se registran únicamente en Ecuador. Se entiende que no se registren en Chile y Costa Rica, dada su menor importancia relativa; sin embargo, llama la atención que no se lo haga en la encuesta correspondiente a Nicaragua.

### **PASO 5: ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS**

El análisis de conglomerados agrupó los tipos sociofamiliares según se acercaran o alejaran entre sí en función de las prácticas de producción del bienestar. La técnica fue la misma que la empleada para identificar regímenes de bienestar, sólo que para tipos sociofamiliares.

A lo largo del capítulo, fuentes secundarias, por ejemplo relativas al análisis institucional, permiten fortalecer la interpretación de los datos estadísticos presentados e incluso solventar algunas de las debilidades que presentan dichos indicadores.

### **PASO 6: INTERPRETACIÓN DE CONGLOMERADOS**

A los efectos de la interpretación de los resultados estadísticos, me baso en las propias variaciones estadísticas y el análisis institucional procedente de distintas fuentes.

---

<sup>90</sup> La interpretación del indicador de jefatura femenina requiere de mayor profundización a partir de estudios cualitativos posteriores.



## BIBLIOGRAFÍA

- Abercrombie, Nicholas; Hill, Stephen y Turner, Bryan 2000 *Dictionary of sociology* (Berkshire: Penguin Group).
- Agurto, Sonia y Guido, Alejandro 2001 *Mujeres. Pilares fundamentales de la economía nicaragüense* (Managua: FIDEG).
- Álvarez de Miranda, Fernando 1994 “El Salvador 1980-1990” en Casaús Arzú, Marta Elena y García Giráldez, Teresa (coords.) [Centroamérica: balance de la década de los 80. Perspectiva por países] (Madrid: CEDEAL).
- Andrade-Eekhoff, Katharine y Silva Ávalos, Claudia Marina 2004 “La globalización de la periferia: flujos transnacionales migratorios y el tejido socio-productivo local en América Central” en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* (San José) Vol. I, N° 1, diciembre.
- Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián 2006 *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana* (Washington DC: INDES-BID).
- Arévalo, Marcel 2004 “La pobreza: un problema de todos” en *Diálogo* (Ciudad de Guatemala) Año 4, N° 34, mayo.

- Arriagada, Irma 2002 “Cambios y desigualdad en las familias latinoamericanas” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 77.
- Barba, Carlos 2003 “El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México”, Tesis de grado, Universidad de Guadalajara/CIESAS, Guadalajara.
- Barba, Carlos 2005 “Paradigmas y regímenes de bienestar” en *Cuadernos de Ciencias Sociales* (San José) N° 137.
- Barrientos, Armando 2004 “Latin America: towards a liberal-informal welfare regime” en Gough, Ian y Wood, Geof (eds.) *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Bastos, Santiago 1999 “Migración y desigualdad indígena en Guatemala” en *Papeles de Población* (México DF) Año 5, N° 22, octubre-diciembre.
- Bastos, Santiago y Camus, Manuela 2004 “Multiculturalismo y pueblos indígenas: reflexiones a partir del caso de Guatemala” en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* (San José) Vol. I, N° 1, diciembre.
- Benavides, Blanca; Ortiz, Xenia; Silva, Claudia y Vega, Lilian 2004 “¿Pueden las remesas comprar el futuro?” en Lathrop, Guillermo y Pérez Sáinz, Juan Pablo *Desarrollo económico local en Centroamérica: estudios de comunidades globalizadas* (San José: FLACSO).
- Bulmer-Thomas, Victor 1997 “El nuevo modelo económico en América Latina y su impacto en la distribución del ingreso y la pobreza” en *Instituto de Estudios Latinoamericanos* (Londres: University of London).
- Bustelo, Eduardo 2000 *De otra manera: ensayos sobre política social y equidad* (Buenos Aires: HomoSapiens).
- Camus, Manuela 2002 *Ser indígena en Ciudad de Guatemala* (Ciudad de Guatemala: FLACSO).
- Cañas, Alberto 2000 *Los molinos de Dios* (San José: Red Iberoamericana Centroamérica).
- Cardenal, Ana Sofía y Sanahuja, Joseph M. 1998 “La difícil conquista de la paz y la democracia en El Salvador” en Botella, Joan y Sanahuja,

- Joseph M. *Centroamérica después de la crisis* (Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials).
- Carrasco, Cristina 2001 “La valoración del trabajo familiar doméstico: aspectos políticos y metodológicos” en Todaro, Rosalba y Rodríguez, Regina *El género en la economía* (Santiago de Chile: Isis Internacional/Ediciones de la Mujeres).
- Casaús Arzú, Marta Elena y García Giráldez, Teresa 1994 “La crisis de dominación y la remodelación de las elites de poder en Guatemala, 1980-1990” en Casaús Arzú, Marta Elena y Castillo Quintana, Rolando (coords.) *Centroamérica: balance de la década de los 80. Perspectiva regional* (Madrid: CEDEAL).
- Castel, Robert 2004 (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado* (Buenos Aires: Paidós).
- Centeno, Miguel 1994 “Between rocky democracies and hard markets: dilemmas of the double transition” en *Annual Review of Sociology*, Vol. 20.
- CEPAL 2004 *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2007 “Base de datos sobre gasto social” en <<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=1>>.
- CIESAS-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social 2002 “Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semiurbanos. Localidades de 2.500 a 50.000 habitantes, 2001” (México DF: CIESAS).
- Collier, Ruth y Collier, David 1991 *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regimen dynamics in Latin America* (Notre Dame: University of Notre Dame Press).
- Cordero, Allen 1998 “El estilo femenino de dirigir: algo acerca de las teorías de la familia y sus jefaturas” en Cordero, Allen (ed.) *Cuando las mujeres mandan* (San José: FLACSO).
- COS-Colectivo de Organizaciones Sociales 2005 *Otra Guatemala es posible. A nueve años de la firma de los Acuerdos de Paz, siguen... inequidad, pobreza y violencia en la Patria del Criollo* (Ciudad de Guatemala: COS).
- De Clementi, Laura; Villeda, Beatriz; Morrás, Estíbalitz y Vivero, José Luis 2005 “Avances en la implementación del derecho a la alimentación en Guatemala” (Ciudad de Guatemala: FAO) Documento de Trabajo N° 2.



- Di Tella, Torcuato; Chumbita, Hugo; Gamba, Susana y Fajardo, Paz 2004 *Diccionario de ciencias sociales y políticas* (Buenos Aires: Ariel).
- DIGESTYC-Dirección General de Estadística y Censos 2003 *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2003* (San Salvador: DIGESTYC).
- Douglas, Mary 1996 (1985) *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales* (Barcelona/Buenos Aires/México DF: Paidós).
- Elson, Diane 1996 "Gender-neutral, gender-blind, or gender-sensitive budgets? Changing the conceptual framework to include women's empowerment and the economy of care", The Commonwealth Ministers Responsible for Women's Affairs Fifth Meeting, Puerto España, 25-28 de noviembre.
- Esping-Andersen, Gosta 1990 *The three worlds of welfare capitalism* (Princeton: Princeton University Press).
- Esping-Andersen, Gosta 2001 *Fundamentos sociales de las economías postindustriales* (Barcelona: Ariel).
- Esping-Andersen, Gosta 2002 "Towards the good society, once again?" en Esping-Andersen, Gosta *Why we need a new welfare State* (Oxford: Oxford University Press).
- Eyben, Rosalind y Lovett, Jarrod 2004 *Political and social inequality: a review* (Londres: Institute of Development Studies).
- Fernández Pacheco, Janina (ed.) 2003 *Género y mercado de trabajo, Honduras y Nicaragua* (San José: OIT).
- Filgueira, Fernando 1998 "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada" en Roberts, Brian *Ciudadanía y política social* (San José: FLACSO/SSRC).
- Filgueira, Fernando 2004 "The structural and political keys of the reluctant Latin American social State and its interplay with democracy: the development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states" (UNRISD) Documento de Trabajo.
- Filgueira, Fernando y Martínez Franzoni, Juliana 2002 "Paradigmas globales y filtros domésticos: las reformas administrativas de las políticas sociales en América Latina" en *Revista de Ciencias Económicas* (San José) Vol. XVIII, N° 2.
- Filgueira, Fernando; Rodríguez, Federico; Rafaniello, Claudia; Alegre, Pablo y Lijstenstein, Sergio 2006 "Estructura de riesgo y

- arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado” en *Prisma* (San Pablo) N° 21.
- Firestone, Shulamith 1970 *The dialectic of sex* (Nueva York: Bantam Books).
- FLACSO 2003 “¿Una experiencia de política pública incluyente?: avances y limitaciones”, FLACSO, Ciudad de Guatemala, mimeo.
- Forni, Floreal 2004 “Formulación y evaluación de proyectos de acción social” (San Salvador: IDICSO) Documento de Trabajo N° 21.
- García Huidobro, Guillermo 2004 *Política macroeconómica y empleo en Nicaragua. Situación, antecedentes y perspectivas* (San José: OIT/Ministerio de Trabajo de Nicaragua).
- García, Brígida y De Oliveira, Orlandina 1998 *Trabajo femenino y vida familiar en México* (México DF: El Colegio de México).
- Giddens, Anthony 1999 *Sociología* (Madrid: Alianza).
- Gonzáles Tablada, Carlos 2005 “El capital social y la pobreza en Guatemala” en *ASIES* (Ciudad de Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales) N° 1.
- González de la Rocha, Mercedes 2006 “Vanishing assets: cumulative disadvantages among the urban poor” en Fernández, Patricia y Shefner, Jon *Out of the shadows. Political action and the informal economy in Latin America* (Pensilvania: The Pennsylvania State University).
- Gough, Ian y Wood, Geof 2004 “Introduction” en Gough, Ian y Wood, Geof (eds.) *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Grunberg, G. 2002 “Multiculturalidad en Centroamérica: ¿se reconoce Centroamérica como una región pluriétnica y multicultural? El caso de Guatemala y Belice” en *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (San José: PNUD).
- Grupo de Diálogo Guatemala 2003 “Programa Nacional de Autogestión Educativa (PRONADE): ¿Una experiencia de política pública incluyente? Avances y limitaciones”, mimeo.
- Grusky, David y Kanbur, Ravi 2004 *Conceptual ferment in poverty and inequality measurement: the view from economics and sociology* (Standford: Standford University).
- Grusky, David y Sorensen, Jesper B. 2001 “Are there big social classes?” en Grusky, David (ed.) *Social stratification. Class, race, and gender in sociological perspective* (Nueva York: Westview Press).

- Haas, Barbara 2005 "The work-care balance: is it possible to identify typologies for cross national comparisons?" en *Current Sociology*, Vol. 53, N° 3, mayo.
- Hartmann, Heidi I. 1981 "The unhappy marriage of marxism and feminism: towards a more progressive union" en Sargent, Lydia (ed.) *Women and revolution: a discussion of the unhappy marriage of marxism and feminism* (Londres: Allison & Busby).
- Huber, Evelyne y Stephen, John 2005 "Successful social policy regimes? Political economy and the structure of social policy in Argentina, Chile, Uruguay and Costa Rica", Conferencia Democratic Governability in Latin America, Notre Dame, mimeo.
- INEC-Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2001 *Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida (EMNV) 2001* (Managua: INEC).
- INE-Instituto Nacional de Estadística 2000 *Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (ENCOVI)* (Ciudad de Guatemala: INE).
- INE-Instituto Nacional de Estadística 2004 *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples* (Tegucigalpa: INE).
- Instituto Interuniversitario de Iberoamérica 2005 *Perfil de gobernabilidad de Guatemala* (Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca).
- Jonas, Susanne 1994 "Dialéctica de la revolución y contrarrevolución guatemalteca" en Casaús Arzú, Marta Elena y García Giráldez, Teresa (coords.) *Centroamérica: balance de la década de los 80. Perspectiva por países* (Madrid: Fundación CEDEAL).
- Lamas, Marta 1999 "Género, diferencias de sexo y diferencia sexual" en *Debate Feminista*, Año 10, Vol. 20, octubre.
- Lamas, Marta 2002 *Cuerpo: diferencia sexual y género* (México DF: Taurus).
- Lau Jorgesen, Oteen y Van Domelen, Julie 1999 "Helping the poor manage risks better: the role of social funds", Conferencia sobre Protección Social y Pobreza, Banco Interamericano de Desarrollo/The World Bankpin, 5 de febrero.
- Lengermann Madoo, Patricia y Niebrugge-Brantley, Jill 1998 *The women founders: sociology and social theory, 1830-1930. A text with readings* (Nueva York: McGraw-Hill).
- Lewis, Jane 1993 *Women and social policies in Europe: work, family and the State* (Aldershot: Edward Elgar).

- López Rivera, Oscar (comp.) 2004 “La pobreza: un problema de todos. Memoria del Seminario Internacional agosto 2004” en *Programa de Estudios Multidisciplinarios sobre Pobreza. Serie Debate y Propuestas sobre la Pobreza* (Ciudad de Guatemala: FLACSO) N° 1.
- Macaulay, Fiona 2000 “Getting gender on the policy agenda: a study of a Brazilian feminist lobby group” en Dore, Elizabeth y Molineux, Maxine (eds.) *Hidden histories of gender and the State in Latin America* (Duke: Duke University Press).
- Mahoney, James 2001 “Path-dependence explanations of regime change: Central America in comparative perspective” en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, N° 1, primavera.
- Marín Herrera, Maritza; Monge Cordero, Allan y Olivares Ferreto, Edith 2001 “Tejedores de supervivencia. Redes de solidaridad de familias nicaragüenses en Costa Rica: el caso de ‘La Carpio’” en *Cuaderno de Ciencias Sociales* (San José) N° 118.
- Martínez, Yesenia 2003 *Pobreza, seguridad social y desarrollo humano en Honduras* (Tegucigalpa: PNUD).
- Martínez Franzoni, Juliana 1999 “Poder y alternativas: las agendas internacionales en las reformas del sector salud en Costa Rica, 1988-1998” en *Anuario Centroamericano de Estudios Sociales*, Vol. 25, N° 1.
- Martínez Franzoni, Juliana 2005 “Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales” en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* (San José) Vol. II, N° 2, diciembre.
- Martínez Franzoni, Juliana 2006 *Regímenes de bienestar en América Latina: ¿cuáles son y cómo son?* (San José: Instituto de Investigaciones Sociales/Fundación Carolina).
- Martínez Franzoni, Juliana 2008 *Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica).
- Martínez Franzoni, Juliana y Ramírez, Ana Catalina 2006 *Del trabajo al trabajo... orientaciones hacia el trabajo remunerado de las mujeres en Costa Rica* (San José: PNUD).
- Marx, Karl 1864 *El Capital. Libro Tercero: El proceso global de la producción capitalista* en <[www.ucm.es/info/bas/es/marx-eng/capital3](http://www.ucm.es/info/bas/es/marx-eng/capital3)>.

- Maul, Hugo; Bolaños, Lisardo; Díaz, Jaime y Calderón, Javier 2006 *Economía informal: superando las barreras de un Estado excluyente* (Ciudad de Guatemala: CIEN-Centro de Investigaciones Económicas Nacionales).
- Mayorga, Román 2005 “Los civiles no teníamos poder” en <[www.elfaro.net/dlgalp/10151979/R\\_Mayorga.asp](http://www.elfaro.net/dlgalp/10151979/R_Mayorga.asp)>.
- Membreño Cedillo, Jorge 2003 *Honduras: reforma del Estado, política pública y capacidad de gobierno para la integración en el siglo XXI* (Tegucigalpa: PNUD).
- Menjívar Ochoa, Rafael 2006 *Tiempos de locura: El Salvador 1979-1981* (San Salvador: FLACSO).
- Mesa-Lago, Carmelo 1994 “La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina” en *Serie Reformas de Política Pública* (CEPAL) N° 28.
- Molyneux, Maxine 2000 “State and gender in Latin America” en Dore, Elizabeth y Molineux, Maxine (eds.) *Hidden histories of gender and the State in Latin America* (Duke: Duke University Press).
- Montenegro, Sofía; Cuadra, Elvira; Saldomando, Ángel y Zamora, Yalani 2005 *Nicaragua: la gobernabilidad al servicio de las reformas* (Managua: CINCO).
- Morales, Abelardo 2002 “Situación de los migrantes en América Central” en *Estudios sobre migraciones internacionales* (Ginebra) Vol. 53.
- O’Connor, Julia; Orloff, Ann Shola y Shaver, Sheila 1999 *States, markets, families. Gender, liberalism and social policy in Australia, Canada, Great Britain and The United States* (Cambridge: Cambridge University Press).
- O’Donnell, Guillermo 1999 “Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas” en O’Donnell, Guillermo y Tokman, Víctor (eds.) *Pobreza y desigualdad en América Latina: temas y nuevos desafíos* (Buenos Aires: Paidós).
- Orloff, Anne 1993 “Gender and the social rights of citizenship: State policies and gender relations in comparative perspective” en *American Sociological Review*, N° 58.
- Ortega Hegg, Manuel 2002 “Nicaragua 2001: un gobierno sin partido” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 178, marzo-abril.

- Ortega Hegg, Manuel 2004 "Masculinidad y paternidad en Centroamérica" en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* (San José) Vol. 1, N° 2, diciembre.
- Páez Montalbán, Rodrigo 1990 "Los días que cambiaron a Nicaragua" en *Boletín CECARI* (México DF) N° 15, febrero-marzo.
- Paternain, Rafael 2005 "Perspectivas teóricas sobre América Latina. Entre la globalización y la desigualdad" en *Revista de Ciencias Sociales* (San José) Año XVIII, N° 22, septiembre.
- Pérez Baltodano, Andrés 1999 "Centroamérica después del Huracán Mitch: estructuras sociales y desastres naturales" en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 163, septiembre-octubre.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo 1994 *El dilema del Nahual. Globalización, exclusión y trabajo en Centroamérica* (San José: FLACSO).
- Pérez Sáinz, Juan Pablo (ed.) 2002 *Encadenamientos globales y pequeña empresa en Centroamérica* (San José: FLACSO).
- Pérez Sáinz, Juan Pablo; Andrade-Eekhoff, Katharine; Bastos, Santiago y Herradora, Michael 2004 *La estructura social ante la globalización: procesos de reordenamiento social en Centroamérica durante la década de los 90* (San José: FLACSO/CEPAL).
- PNUD 2000 *Informe de Desarrollo Humano Honduras. Por un crecimiento con equidad* (Tegucigalpa: PNUD).
- PNUD 2001a *Informe de Desarrollo Humano de El Salvador* (San Salvador: PNUD).
- PNUD 2001b *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Guatemala: el financiamiento del desarrollo humano* (Ciudad de Guatemala: PNUD).
- PNUD 2002 *El desarrollo humano en Nicaragua 2002. Las condiciones de la esperanza* (Managua: PNUD).
- PNUD 2003a *Segundo informe sobre desarrollo humano sostenible en Centroamérica y Panamá* (México DF: PNUD).
- PNUD 2003b *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Una agenda para el desarrollo humano* (Ciudad de Guatemala: PNUD).
- PNUD 2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (PNUD).
- Polanyi, Karl 2000 *La gran transformación* (México DF: Juan Pablos).

- Putnam Tong, Rosemarie 1998 *Feminist thought. A more comprehensive introduction* (Boulder: Westview Press).
- Rawling, Laura y Rubio, Gloria 2003 “Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo” en *Cuadernos de Desarrollo Humano*, N° 10.
- Renzi, María Rosa 2004 *Perfil de género de la economía del Istmo Centroamericano (1990-2002): consideraciones y reflexiones desde las mujeres* (Managua: PNUD).
- Renzi, María Rosa y Dirk, Kruijt 1997 *Los nuevos pobres: gobernabilidad y política social en Nicaragua* (Costa Rica: FLACSO).
- Restrepo, Laura 2005 (1995) *Historia de un entusiasmo* (Bogotá: Aguilar).
- Rosales, Sara Elisa y López de Mazier, Armida 2004 *Perfil de género de la economía hondureña* (Tegucigalpa: UNDP/UNIFEM/Canadian International Development Agency).
- Rosero Bixby, Luis 2001 *Población del Istmo 2000: familia, migración, violencia y medio ambiente* (San José: Oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica).
- Rubin, Gayle 1975 “The traffic in women” en Reiter, Rayna R. (ed.) *Toward an anthropology of women* (Nueva York: Monthly Review Press).
- Rudra, Nita 2005 “Welfare states in developing countries: unique or universal?”, University of Pittsburgh, mimeo.
- Sáenz de Tejada, Ricardo 2005 “Democracias de posguerra en Centroamérica: reflexiones sobre Guatemala, El Salvador y Nicaragua” en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* (San José) Vol. II, N° 1.
- Sainsbury, Diane 1996 *Gender, equality and welfare states* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sainsbury, Diane 1999 *Gender and welfare State regimes* (Oxford: Oxford University Press).
- Saldomando, Ángel 1992 “El mapa de la pobreza” en *Pensamiento Propio*, Año X, N° 87, enero-febrero.
- Salomón, Leticia 1994 “La policía civil en Honduras: las dificultades de la transición” en *CEDOHO Honduras*, N° 70, noviembre.
- Salomón, Leticia 2001 “Participación y democracia en Honduras” en Córdoba Macías, Ricardo; Maihold, Gunther y Kurtenbach, Sabine

- Pasos hacia una nueva convivencia: democracia y participación en Centroamérica* (San Salvador: FUNDAUNGO).
- Sanahuja, Joseph 1998 "Poder político, poder militar y sociedad civil en Honduras" en Botella, Joan y Sanahuja, Joseph *Centroamérica después de la crisis* (Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials).
- Sánchez García, Marco Antonio 2003 "Factores socioeconómicos que condicionan el logro educativo" en *Revista Estudios Sociales*, Nº 70.
- Scott, Joan 1990 "Gender, a useful category of historical analysis" en *American Historical Review*, Nº 91.
- SEGEPLAN-Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia 2006 *Estrategia de reducción de pobreza Guate Solidaria Rural* (Ciudad de Guatemala: SEGEPLAN).
- Segovia, Alexander 2004 "Centroamérica después del café: el fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo económico" en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* (San José) Vol. I, Nº 2, diciembre.
- Segovia, Alexander 2005 *Integración real y grupos de poder económico en América Central: implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región* (San José: Fundación Friedrich Ebert).
- Skocpol, Theda 1992 *Protecting soldiers and mothers. The political origins of social policy in The United States* (Harvard: Harvard University Press).
- Sojo, Carlos 2000 *El traje nuevo del emperador: la modernización del Estado en Centroamérica* (Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde).
- Sojo, Carlos y Pérez Sáinz, Juan Pablo 2002 "Reinventar lo social en América Latina" en Sojo, Carlos (comp.) *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos en América Latina* (San José: FLACSO).
- Stoller, Robert 1968 *Sex and gender: on the development of masculinity and femininity* (Nueva York: Science House).
- Théry, Irene 2000 "Audiciones de la Comisión, Sra. Irene Théry, socióloga", Exposición ante la Comisión de Leyes del Senado de Francia, en <[www.senat.fr/rap/97-481/r974811.html](http://www.senat.fr/rap/97-481/r974811.html)>.
- Tilly, Charles 2000 "Processes and mechanisms of democratization" en *Sociological Theory*, Vol. 18.



- Tinoco, Gilma Yadira y Agurto, Sonia 2003 *Diagnóstico, género y mercado laboral en Nicaragua* (San José: OIT).
- Titmus, Richard 1958 *Essays on the Welfare State* (Londres: Allen and Unwin).
- Torres Rivas, Edelberto 1998 “Democracia y violencia política” en *Cuadernos de Ciencias Sociales* (San José) N° 107.
- Torres Rivas, Edelberto y Aguilera, Gabriel 1998 *Desde el autoritarismo a la paz* (Ciudad de Guatemala: FLACSO).
- Trejos Solórzano, Juan Diego 2004 *Mercado de trabajo, ingresos laborales y pobreza en Nicaragua. Proyecto para la formulación de una Política Nacional de Empleo (PNE) en Nicaragua* (San José: OIT/Ministerio de Trabajo de Nicaragua).
- Vargas, Virginia s/f *Los feminismos latinoamericanos construyendo espacios transnacionales: Beijing y los Encuentros Feministas Latinocaribeños*, en prensa.
- Vilas, Carlos 1988 “El desarrollo desigual de las condiciones revolucionarias en Centroamérica (1950-1980)” en *Estudios Latinoamericanos CELA* (Managua) Año 3, Vol. III, N° 5, julio-diciembre.
- Vilas, Carlos 1990 “Nicaragua: el contexto político del ajuste económico” en *Apuntes para el Debate CECARI* (Managua) N° 1, diciembre.
- Vilas, Carlos; Casaús Arzú, Marta Elena y García Giráldez, Teresa 1994 “Revolución, contrarrevolución, crisis: Nicaragua en la década de 1980” en Casaús Arzú, Marta Elena y Castillo Quintana, Rolando (coords.) *Centroamérica: balance de la década de los 80. Perspectiva regional* (Madrid: CEDEAL).
- Williamson, John 1990 *Latin American adjustment: how much has happened?* (Estocolmo: Institute for Latin American Economics).