

Sociedades Fracturadas.

La exclusión social en Centroamérica.

Juan Pablo Pérez Sáinz
Editor



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
Sede Académica, Costa Rica.

Sociedades Fracturadas.

La exclusión social en Centroamérica.

Juan Pablo Pérez Sáinz
Editor,

Diego Fernández Montero
Rafael Segura Carmona
Jorge Vargas Cullell

362.5

S678s

Sociedades fracturadas: la exclusión social
en Centroamérica / Juan Pablo Pérez Sáinz,
edit.- 1ª. ed,

San José, C.R. : FLACSO, 2012.

171 p. ; 24 x 16 cm.

ISBN 978-9977-68-234-1

1. América Central - Aspectos socioeconómicos.

2. Política social - América Central. 3.

Pobreza - América Central. I. Pérez Sáinz,

Juan Pablo, edit. II Título



Asdi

Esta publicación es posible gracias al
apoyo institucional de la Agencia Sueca de
Cooperación para la Investigación (SAREC)
y de la Agencia Sueca para el Desarrollo
Internacional (ASDI)

Director de

FLACSO Costa Rica: Jorge Mora Alfaro

Coordinador editorial: Abelardo Morales Gamboa

Producción editorial: Jorge Chávezcruz

Primera edición: Enero 2012



FLACSO
COSTA RICA

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Costa Rica.
Apartado Postal 11747, San José, Costa Rica. Tel. (506) 2224-8059

Página Web: <http://www.flacso.or.cr>

ÍNDICE

Introducción

Por *Juan Pablo Pérez Sáinz* 7

Capítulo I

EXCLUSION SOCIAL.

Una propuesta crítica para abordar
las carencias materiales en América Latina

Por *Juan Pablo Pérez Sáinz* 11

Capítulo II

LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN CENTROAMÉRICA

A INICIOS DEL SIGLO XXI

Una interpretación cuantitativa

Por *Juan Pablo Pérez Sáinz,*

Rafael Segura Carmona

y *Diego Fernández Montero*49

Capítulo III

EL BLOQUEO POLÍTICO A LA REDUCCIÓN DE

LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN CENTROAMÉRICA

Por *Jorge Vargas Cullell* 111

INTRODUCCIÓN

Juan Pablo Pérez Sáinz, Editor.

El presente texto tiene un doble origen. Por un lado, desde hace ya varios años en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede de Costa Rica, se ha venido desarrollando un enfoque sobre las carencias materiales de la población, alternativo al de pobreza. Se ha elaborado una propuesta teórica y metodológica en torno al concepto de exclusión social que se ha aplicado en estudios tanto de alcance regional como nacional. Por otro lado, el Estado de la Región, para su IV Informe, identificó la problemática de la exclusión social como una de las cuestiones centrales a abordar en Centroamérica. En este sentido, ambas instituciones colaboraron para generar documentos a base de estudios tanto de tipo cuantitativo como cualitativo, que han servido de insumos para la elaboración del capítulo 10 de este IV informe.

A partir de este doble origen se ha estructurado el presente texto. Originalmente, se planteaba incorporar una reelaboración del estudio cualitativo para el IV Informe del Estado de la Región complementando el análisis de orden cuantitativo. Desgraciadamente no se ha podido contar con esa reelaboración que hubiera provisto una perspectiva cualitativa sobre el fenómeno de la exclusión social, que consideramos imprescindible. Por lo tanto, el texto consta de tres capítulos, además de esta breve introducción.

El primero es de orden teórico y ha sido elaborado por Juan Pablo Pérez Sáinz, de FLACSO-Costa Rica. Es un texto que recupera la propuesta analítica ya de-

sarrollada por este autor, conjuntamente con Minor Mora Salas, del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, pero evidenciando de manera más clara la articulación entre la problemática de la exclusión con la de las desigualdades. En un primer apartado, se lleva a cabo una crítica al enfoque de pobreza, a partir de sus premisas básicas, y se argumenta cómo esta visión de las carencias ha desembocado en una despolitización de lo social. En un segundo acápite, se hace un breve recorrido por las interpretaciones sobre exclusión, desarrolladas en los países del Norte, pero rescatando también la tradición latinoamericana sobre marginalidad que se planteó en la región en las décadas de los 60 y 70 del siglo pasado. El tercer apartado, basándose en un balance de proposiciones a rescatar y problemas a afrontar resultante de la revisión del acápite previo, formula un marco analítico sobre la exclusión social pensando en las realidades latinoamericanas. Este ejercicio parte de dos ejes analíticos claves: la configuración de desigualdades de excedente que pueden resultar en una exclusión primaria, y la ciudadanía social que puede neutralizar o consolidar tal exclusión. El texto finaliza identificando tres respuestas desde el mundo de la exclusión: el conformismo religioso, la emigración y la trasgresión delictiva. Respuestas, en especial esta última, la cual propicia que la exclusión social se convierta en una cuestión insoslayable para el funcionamiento de la sociedad.

Rafael Segura Carmona y Diego Fernández Montero, del Estado de la Región, conjuntamente con Juan Pablo Pérez Sáinz, son los autores del segundo capítulo. En este texto, se operacionaliza la propuesta analítica del capítulo anterior. En su primer apartado se explicitan las decisiones analíticas que han orientado la propuesta de operacionalización, aunque los pasos concretos de este ejercicio se encuentran en un anexo metodológico que se adjunta al final de este capítulo. A partir de esta propuesta, en un segundo acápite, se analiza la evidencia empírica proveniente de encuestas de hogares o de condiciones de vida en seis países del Istmo (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) a inicios del presente siglo. El resultado principal de este esfuerzo analítico ha sido la configuración de mapas sociales cuyas coordenadas son el mercado, en concreto el laboral, y el Estado, específicamente su componente de ciudadanía social. A partir de estos dos referentes básicos, se analizan las dinámicas de exclusión/inclusión existentes en la región. La interpretación de la evidencia empírica continúa en un tercer apartado en el que se muestra la incidencia de la exclusión y los perfiles de los hogares que la padecen mostrando la existencia de dos Centroaméricas: una donde las dinámicas de inclusión social prevalecen (Costa Rica y el Panamá urbano) y otra signada por la exclusión (el resto de la región). En el cuarto acápite se plantean ejercicios de simulación tendientes a

mostrar qué implicaría intentar reducir los niveles de exclusión social en nuestra región. Y se concluye sintetizando las principales reflexiones analíticas y los hallazgos empíricos más relevantes.

El tercer y último capítulo, elaborado por Jorge Vargas Cullell, del Estado de la Región, realiza un análisis político de la alta y persistente exclusión social en Centroamérica, especialmente en los países del centro y norte del Istmo. Aborda, en primer término, la siguiente pregunta: ¿qué factores políticos impiden reducir los altos niveles de exclusión social en estos países? La principal conclusión del estudio es que los países centroamericanos con altos niveles de exclusión tienen sistemas políticos bloqueados a la redistribución social. Se argumenta que la falta de progreso en este tema refleja la existencia de un complejo dilema de acción colectiva, decisivamente agravado por las resistencias de los poderes fácticos a cambios en la organización y funcionamiento de los mercados laborales y en los regímenes de bienestar social. La identificación de sistemas políticos bloqueados abre paso a una segunda pregunta: ¿bajo qué condiciones es probable disminuir la exclusión social en sociedades con desigualdad pronunciada, con sistemas semidemocráticos y que experimentan una intensa y extendida violencia social? La clave para cambiar el rumbo de las cosas es la acción política inclusiva: acuerdos duraderos para reducir la exclusión social. Esta acción inclusiva no surgirá por un “cambio” de conciencia de las élites, sino, probablemente, como respuesta defensiva a una amenaza letal e inminente cuya gravedad impide a élites salvarse solas. En estas condiciones, una convergencia de factores creará una oportunidad para que una alianza de partidos, movimientos sociales y organizaciones gremiales concierten acciones públicas con profundas implicaciones redistributivas. El capítulo utiliza la metodología de escenarios políticos para analizar las consecuencias del bloqueo político a la exclusión -el probable surgimiento de “estados degradados” en Centroamérica- así como de los factores que podrían dar paso a escenarios alternativos.

Se presenta, por tanto, un texto que aborda la problemática de la exclusión social en la región no solo desde una perspectiva estructural sino también en términos de agencia, lo cual muestra que se está ante un campo de poder. Este enfoque supone recuperar una mirada crítica sobre lo social que se aleja de la neutralidad y la despolitización que han predominado en los últimos tiempos. Con esta visión, que invoca la conflictividad y el poder, se intenta comprender qué está pasando en las sociedades centroamericanas y qué retos se deben afrontar. Como señalan los análisis de este texto, se está ante sociedades fracturadas cuya sutura necesaria pasa por lo político.

CAPÍTULO I

EXCLUSION SOCIAL.

Una propuesta crítica para abordar
las carencias materiales en América Latina

Juan Pablo Pérez Sáinz

Desde hace tres décadas, la problemática de la carencias básicas de la población latinoamericana se analiza desde el enfoque de pobreza con sus múltiples variantes metodológicas. Ya desde los años 80, con el giro que se empezaba a imprimir a las políticas sociales con los programas de ajuste estructural, comienza a emerger con fuerza este enfoque. Con él se cuestionaban las políticas sociales del período anterior porque habían favorecido a ciertos sectores sociales, los ligados al empleo formal y que tuvieron acceso al sistema de seguridad social, en detrimento de los más necesitados. Pero, también se construía toda una nueva visión de cómo entender la cuestión social estructurando un sentido común centrado sobre la pobreza como forma única de entender las carencias básicas.¹

En trabajos previos hemos cuestionado el enfoque de pobreza (Pérez Sáinz y Mora Salas, 2006, 2007; Mora Salas y Pérez Sáinz, 2009) proponiendo un marco analítico alternativo basado en el concepto de exclusión social. Fundamentalmente, desde esta perspectiva, se ha argumentado que en los denominados mercados básicos existen procesos de desempoderamiento extremo que, si no son neutralizados por el acceso a la ciudadanía social, desembocan en situacio-

1. Incluso en los discursos anti(neo)liberales, la categoría pobreza aparece incorporada acríticamente. Por eso no es de extrañar que los gobiernos de la región que han proclamado revertir las políticas inspiradas en el denominado consenso de Washington, no han cuestionado este elemento que ha redefinido -de manera drástica- la cuestión social. De ahí que programas de transferencias condicionadas, la expresión más lograda de esta nueva política social, se han aplicado tanto en el México del PAN como en el Brasil de Lula.

nes de no participación en dinámicas básicas de pertenencia en la sociedad. Este proceso constituye el fenómeno de la exclusión social. En el presente texto, se quiere recuperar este planteamiento pero reforzándolo con reflexiones más sólidas sobre las dinámicas de (des)empoderamiento en tales mercados y con las dificultades de acceso a la ciudadanía social.

Este capítulo se inicia con una crítica al enfoque de pobreza, tanto en términos de sus premisas básicas como de sus consecuencias políticas, para plantear, en un segundo acápite, los orígenes e itinerario analítico del término exclusión. En el tercer apartado, el central, se aborda tanto la problemática de (des)empoderamiento en los mercados básicos como los alcances limitados de la ciudadanía social. Se concluye identificando las problemáticas sociales que plantean las respuestas que se dan desde la exclusión social y que hacen que esta sea una problemática que no se puede soslayar.

1. El enfoque de la pobreza: la despolitización de lo social

No está de más recordar que el enfoque de pobreza se impone en América Latina en los años 80; o sea, no siempre en la región la problemática de las carencias, en concreto las materiales de la población, se pensaron en términos de pobreza. Más aún, en las décadas de los 60 y 70, fue más bien en clave de marginalidad, desde concepciones distintas², que se abordó esta problemática. Sí conviene recordar que, en los 80, acaeció la crisis de la deuda externa que marcó el fin de un modelo de acumulación, basado en la industrialización sustitutiva de importaciones, que imperó en la región durante varias décadas³. La respuesta a la crisis conllevó procesos de ajuste estructural que actuaron como auténticas acumulaciones primitivas para un nuevo orden económico. Y dentro de este orden (neo)liberal, las políticas sociales comenzaron a redefinirse drásticamente y la pobreza surgió como el nuevo enfoque para abordar la problemáticas de las carencias, especialmente las materiales de la población. Este enfoque tenía sus orígenes en la teoría de las necesidades básicas que promovió el Banco Mundial,

2. Haremos una breve referencia a estos distintos enfoques en el siguiente apartado.

3. Esta apreciación debe ser matizada ya que este modelo se impuso -de manera clara- en aquellos países donde la crisis de las exportaciones, durante la Primera Guerra Mundial, incentivó el desarrollo de la industria a partir de una base manufacturera generada durante el siglo XIX. Se está hablando en concreto de seis países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay (Bulmer-Thomas, 1998; Thorp, 1998). En el resto de la región, acaeció más bien una hibridación entre el modelo primario-exportador, que mantuvo su centralidad, y el nuevo modelo que tuvo un desarrollo más tardío que en los países mencionados. Este fue el caso de Centroamérica y, al respecto, Bulmer-Thomas (1989) considera que la industrialización (que en nuestra región tuvo además la peculiaridad de asociarse a un proceso de integración regional) fue más bien una fase más del desarrollo del modelo primario-exportador.

durante la década de los 70⁴, con una fuerte impronta (neo)liberal, nutriéndose también de ideas cepalinas (Alvarez Leguizamón, 2005).⁵

En tanto que este nuevo enfoque cuestionaba la política social previa, porque no se había concentrado en la población con mayores carencias, una crítica parcialmente acertada, especialmente respecto de la población rural, generó la impresión que -por primera vez en la región- se reflexionaba sobre las carencias de la población. En este sentido, y por la fuerza que tuvieron las ideas y las prácticas (neo)liberales en América Latina, se gestó un sentido común que equiparaba pobreza a carencias, instaurando así un auténtico monopolio cognitivo de este fenómeno. De esta manera, las carencias (fenómeno social) solo podían entenderse desde una sola óptica interpretativa (la de la pobreza) y ambos términos devinieron intercambiables; o sea, se ha estado ante un auténtico ejercicio de pensamiento único propio del (neo)liberalismo.

Para los propósitos analíticos que se persiguen en este texto, es fundamental desmontar este sentido común. Para ello hay que discutir las tres premisas básicas que sustentan este enfoque de la pobreza.

La primera de estas premisas parte de que pobreza es sinónimo de integración social deficiente. Los hogares identificados como pobres participan de las dinámicas fundamentales que definen la vida social, aunque lo hacen de una manera disminuida; es decir, se está ante una cuestión de grado. Esta premisa estaba implícita en las políticas de los 90 con las redes de protección social que se basaban en la idea de manejo social del riesgo. En tanto el concepto de riesgo supone vulnerabilidad ante una amenaza externa, la característica de los hogares que se privilegia es la de su vulnerabilidad. Este rasgo expresa, justamente, la situación de integración social deficiente y la política social pretendía minimizar tal vulnerabilidad para maximizar la integración social. Pero, es necesario determinar de qué riesgo y de qué vulnerabilidad se está hablando. Esta reside, desde la perspectiva de la pobreza, en la incapacidad de un consumo mínimo (la alimentación y otras necesidades básicas) que corre el riesgo de deteriorarse ante situaciones económicas adversas (como la crisis de los años 80 del siglo

4. Durante esa década esa institución estuvo dirigida por Robert McNamara, exsecretario de defensa de los Estados Unidos durante la guerra de Vietnam. Su dirección supuso una reforma en profundidad del Banco Mundial el cual se erigió como la institución líder dentro de los organismos internacionales, especialmente de los financieros, despojando al Fondo Monetario Internacional del protagonismo que había tenido hasta ese momento.

5. Este último organismo, la CEPAL, llevó a cabo un giro hacia el neoestructuralismo, durante esa década de los 80, basado en cinco conceptos claves: "competitividad sistémica", "progreso técnico", "flexibilidad laboral proactiva", "acción concertada" y "círculo virtuoso" (Leyva, 2008).

pasado). Pero, como siempre existirá un consumo mínimo, la pobreza refleja solo una situación de vulnerabilidad. Desde esta perspectiva “minimalista”⁶ no cabe plantearse la situación de desastre ya que el riesgo nunca se concreta.⁷ Por tanto, se estaría en situación de mayor o menor riesgo (cuestión de grado) pero no de desastre que implicaría una condición cualitativamente distinta que el enfoque de pobreza no considera.

Pero se puede formular una pregunta más sustantiva: ¿qué significa integración social para este enfoque? La respuesta es consumo y al respecto hay que admitir que, indudablemente, el consumo integra socialmente, especialmente, en la actualidad donde el consumismo se ha erigido como un rasgo clave de la globalización. Pero el problema radica en considerar que este consumismo se ha convertido en la acción social clave que explica la pertenencia social pues se estaría ante una sociedad que se estructura en torno al consumo y no más en términos de producción.⁸ Pensamos que esta es una idea mixtificadora del consumismo que conlleva a considerar al mercado de bienes y servicios un ámbito donde el crédito posibilita un consumo ilimitado. De hecho, es una comprensión muy similar a la que se ha tenido -hasta hace poco- de los mercados financieros. Es decir, sus dinámicas autorreguladoras generaron la ilusión de que no había límites. La actual crisis, de una profundidad que aún no vislumbramos, nos ha recordado cómo los límites de la economía real se imponen a las imaginaciones infinitas de la virtualidad.⁹ En otros términos, seguimos ante sociedades donde mecanismos, como la inserción en los mercados básicos (laboral, de capitales y de seguros, etc.) y la ciudadanía social, son más determinantes en términos de pertenencia social que el consumo. Pero estos mecanismos son silenciados en el enfoque de pobreza. A ellos nos referiremos al hablar de exclusión social en el tercer apartado.

La segunda premisa es corolario de la primera: si se aplican las políticas sociales correctas, la superación de la pobreza es posible. Se está, entonces, ante un enfoque que recupera el viejo tema de la movilidad social ascendente y muy afín a los planteamientos de inspiración liberal basados en la autonomía individual. Esta situación es evidente en los actuales programas de transferencias condicionadas y su apuesta por la creación y fortalecimiento de “capital humano” de los menores con el fin de romper la transmisión generacional de pobreza y lograr

6. Esta línea de crítica al enfoque de pobreza ha sido desarrollada por Álvarez Leguizamón (2005).

7. La excepción la representarían situaciones extremas como las hambrunas.

8. Al respecto, véase el análisis de Baker (2009).

9. Probablemente el ejemplo más esclarecedor de los límites del consumismo lo representa lo que se ha denominado “hipotecas basuras”.

que las nuevas generaciones alcancen posiciones sociales mejores que las de sus progenitores. El problema lo representa ese conjunto de hogares no en condición de vulnerabilidad sino de desastre social, los que el enfoque de pobreza invisibiliza y que identificaremos en el tercer apartado como los excluidos de la sociedad. ¿Es suficiente este tipo de políticas o se requieren políticas más radicales? Para empezar a esbozar una posible respuesta, queremos remitirnos a cierta evidencia empírica, referida a varios países centroamericanos, que ha servido para someter a falsación la hipótesis de la movilidad social ascendente postulada por el enfoque de pobreza. Al respecto, se han hecho simulaciones de superación de la pobreza en las que a los hogares calificados pobres se les ha conferido perfiles de los hogares calificados como no pobres en términos sociodemográficos (menos cargas demográficas), educativos (mejor entorno educativo del hogar) y laborales (más posibilidades de trabajo); o sea, se han simulado políticas sociales adecuadas -desde la perspectiva (neo)liberal- y además exitosas. No obstante, no se ha afectado su condición de exclusión social.¹⁰ Los resultados han mostrado -de manera consistente- que porcentajes nos desdeñables de hogares, dependiendo del contexto del país, se han visto bloqueados para superar la pobreza (Pérez Sáinz y Mora Salas, 2007; Mora Salas y Pérez Sáinz, 2009). Es decir, este bloqueo insinúa que hay un más allá de lo que se logra visualizar como pobreza, incluso en su expresión extrema; hay miseria persistente, un fenómeno que este enfoque no logra captar.

Y la tercera premisa es -sin duda- la más trascendental. Los hogares denominados pobres, así como los no pobres, se definen respecto a estándares que establecen los expertos. En la definición de estos estándares, los analistas suelen adoptar enfoques normativos a partir de los cuales se fija un conjunto de condiciones básicas de vida que constituyen el piso que debe alcanzarse en una sociedad para satisfacer las necesidades esenciales. Aquí emergen dos cuestiones de gran relevancia. Por un lado, se está ante una "...semántica minimalista que se materializa en el acceso, con suerte para algunos, a mínimos entre los mínimos" y que "... lleva a promover una visión biológica de la vida y, paradójicamente, una culturización de las capacidades de los pobres" (Alvarez Leguizamón, 2005: 243).¹¹ Y, por otro lado, y esto es lo que se quiere enfatizar, al definir la pobreza como un concepto de orden normativo se está reconociendo que carece de una perspectiva relacional (Pérez Sáinz y Mora Salas, 2007).

10. Operacionalmente esto supone, por ejemplo, que se ha generado más trabajo para los pobres (política de reducción de la pobreza) pero no necesariamente más empleo (condición de inclusión social). (En el tercer apartado nos referiremos a la diferenciación entre trabajo y empleo). Por consiguiente, se está hablando no solamente de cantidad (más trabajo) sino de calidad (más empleo).

11. En este sentido, esta autora critica el concepto de núcleo irreducible de la pobreza que planteó, años atrás, Sen (1983).

De esta manera, la discusión sobre “pobreza” se tornó rápidamente en América Latina, ya en la década de los 80, en una discusión fundamentalmente metodológica sobre la naturaleza de los estándares sin cuestionamiento alguno de las premisas de este tipo de enfoque. Comenzaron los ejercicios taxonómicos de la población a interpelar y se dio una auténtica pugna entre los expertos con sus respectivos estándares, por identificar y contabilizar a los pobres. En este sentido, merece la pena recordar la propuesta que, con cierta nostalgia del período anterior, reivindicaba la acción del Estado a través de la provisión de servicios básicos (el enfoque de necesidades básicas insatisfechas) mientras que otro enfoque, alineado con los nuevos cambios, emplazaba la problemática en el mercado en términos de ingresos (enfoque de línea de pobreza).¹² Este último, propugnado por el Banco Mundial, con el apoyo de la CEPAL, ha prevalecido en la región con sus innumerables variantes nacionales. Y ello ha supuesto erigir al consumo básico como el estándar por excelencia con varias consecuencias notables sobre la manera de abordar la cuestión social.

La primera es la mercantilización de la ciudadanía social, lo que torna factible una relación “amigable” entre política social y mercado. De hecho, esta mercantilización ha tenido otra faceta clave que ha afectado al núcleo de la ciudadanía social, desarrollada durante el período de modernización nacional,¹³ y que tuvo su materialización en el empleo formal (Roberts, 1995, 1996). Se está hablando de los cambios que han acaecido en los dos componentes del sistema de seguridad social. Así, por un lado, la apertura hacia el sector privado ha profundizado la estratificación del sistema de salud por las diferencias que introduce, incluso dentro de los segmentos, la capacidad monetaria del/de la paciente (Támez González y Moreno Salazar, 2000; Barrientos, 2004). Y, por otro lado, en cuanto a las pensiones -en los casos de reformas estructurales- ha habido una pérdida del principio de solidaridad en detrimento del de equivalencia estricta entre la cotización y el nivel de la pensión (Madrid, 2003; Mesa-Lago, 2004). Esta mercantilización supone la erosión de este núcleo gestado en la modernización nacional.

La segunda consecuencia es que la individuación pasa por el consumo, un fenómeno más complejo y que va mucho más allá de la mera satisfacción de necesidades alimenticias planteando el tema del consumismo con la globalización,

12. Enfoques que no son incompatibles, tal como ha demostrado la propuesta metodológica que los integra.

13. Esta distinción entre momentos modernizadores ya la hemos planteado en otro trabajo (Pérez Sáinz y Mora Salas, 2006) y, en este sentido, recordemos que el primer momento se caracterizó por el intento de construcción de la nación a partir del Estado, mientras que en el actual momento viene marcado por el impacto del proceso de globalización.

al cual ya hemos hecho referencia. Hay una redefinición del sujeto y de los derechos de la ciudadanía social: del trabajador/a con derecho a un estatuto no mercantil de su trabajo se pasa al hogar con derecho a un consumo mínimo. Implica que la individuación que antes respondía a una lógica de compensación de las desigualdades generadas por las dinámicas de clase, en el ámbito laboral, se encuentra actualmente sumida en una deriva hacia un consumo que la propia globalización presenta como ilimitado. Es decir, se está pasando del individuo/ciudadano al individuo/consumidor (Haglund, 2010), lo que supone una transformación radical del proceso de individuación.

La tercera consecuencia es que se escinde -de nuevo- ciudadanía y trabajo lo cual implica una auténtica regresión al período oligárquico -signado también por un orden liberal- y se pierde toda referencia a los mecanismos sociales de generación de las carencias básicas. Esta escisión opera de ambos lados de la vieja ecuación. Por un lado, las ocupaciones asalariadas han ido progresivamente perdiendo su naturaleza formal, pues lo que caracteriza al actual proceso de salarización es su precarización generalizada.¹⁴ Por otro lado, la ciudadanía social ya no se define más en términos de empleo formal sino que se ha orientado hacia el consumo básico del hogar.¹⁵ Esta reorientación se sustenta en discursos minimalistas que tienden a transmutar las relaciones sociales que generan carencias (y, por tanto, también opulencias) en procesos de tipo biológico. De esta manera, se abre la puerta a discursos que naturalizan las desigualdades.

La cuarta consecuencia es que esta nueva definición de la ciudadanía social opera un desplazamiento de su espacio de materialización. Así, se pasa de la esfera primaria de distribución (el mercado y -en concreto- el de trabajo) a la esfera secundaria concretada en el hogar. Tal situación conlleva a que mercado y políticas sociales, que ya no tienen pretensión reguladora alguna del ámbito mercantil, se muestren compatibles. Se colige que la nueva concepción de “lo social” respeta escrupulosamente la autorregulación del mercado. Además, la “focalización”, como estrategia de interpelación de unidades domésticas, puede conllevar su tutelaje por parte del Estado.¹⁶

14. Esto supone además que “...el mundo del trabajo desaparece como un espacio de experiencia de la ley” (Kessler, 2002: 348).

15. En este sentido, como argumenta Bauman (2000), los pobres son consumidores imperfectos y defectuosos.

16. Como interpreta Valencia Lomelí (2008), respecto a los programas de transferencias condicionadas, cuando critica la idea de corresponsabilidad que conlleva la condicionalidad.

Y, la última consecuencia es que, a pesar de este desplazamiento, la acción estatal es temporal; se trata de que los hogares superen su condición de pobreza. La verdadera resolución -por su carácter permanente- se encontraría en el mercado. Como argumenta Contreras Osorio (2009), se trata de reemplazar el principio de responsabilidad colectivo, propio de lo social, por el de los consumidores que, en su acción independiente los unos de los otros, restablece la responsabilidad individual.

Todas estas transformaciones tienen una consecuencia fundamental: la despolitización de lo social. Por esa razón el término pobreza, desde su concepción no relacional, es “políticamente” tan correcto por cuanto evita cualquier alusión al conflicto social y al poder.

2. El enfoque de exclusión: breve recorrido por su genealogía

Por lo argumentado en el apartado precedente, se impone la necesidad de desarrollar una interpretación alternativa a la de pobreza acerca de las carencias. Como se ha señalado en la introducción, hemos optado por la de exclusión social. Pero exclusión no es un término nuevo sino que tiene ya una propia historia en la que ha adquirido significados distintos, ha mostrado fortalezas analíticas, pero también ha dado lugar a críticas que no pueden ser ignoradas. Hagamos un breve recorrido por el itinerario de este término.

Es sabido que la discusión sobre exclusión se genera en Europa, en concreto en Francia a mediados de los 70 y a partir del muy mencionado texto de René Lenoir, *Les exclus: un français sur dix*. Como se ha señalado, el término ganó popularidad en el país galo por dos razones. Por un lado, implicaba levantar una noción alternativa a la de pobreza que, por su origen británico, conllevaba connotaciones ligadas a la idea de caridad propia del Antiguo Régimen y, por tanto, poco afines a la de ciudadanía republicana tan importante en Francia.¹⁷ Y, por otro lado, servía para analizar las desventajas sociales que se mostraban como efectos de la crisis del Estado del bienestar que comenzaba ya a manifestarse en esos años (De Haan, 1999). No obstante, se debe mencionar que el término fue utilizado por Lenoir de manera amplia y empírica, puesto que dentro de esta categoría se incluían grupos sociales dispares tales como desempleados de larga duración, drogadictos, discapacitados, etc. Ello supuso que esta noción viniese,

17. Sen (2000) ofrece una interpretación distinta: argumenta que la idea de fraternidad (una de las tres demandas básicas de la Revolución Francesa) lleva a la necesidad de evitar la exclusión, mientras que la idea de igualdad (otra de las tres) al compromiso de superar la pobreza.

desde sus orígenes, signada por cierta ambigüedad.¹⁸

A partir de ese momento, el término comenzó a ser reinterpretado desde distintas posiciones teóricas lo que originó diversas concepciones. En este sentido, y sin lugar a dudas, Silver (1994) ha identificado y sintetizado mejor esa diversidad interpretativa. Esta autora identifica lo que denomina tres paradigmas. El primero es el de la solidaridad, que corresponde a la acepción francesa. De inspiración *rousseauniana*, enfatiza el lazo cultural y moral entre el individuo ciudadano/a con el Estado que genera solidaridad en el marco de la comunidad republicana. La exclusión sería resultado de la ruptura de este lazo. El segundo paradigma, denominado de especialización por esta autora, por el contrario, tiene como referente a Locke y, obviamente, es de inspiración liberal. En este sentido, exclusión es sinónimo de discriminación en virtud de que la pertenencia a ciertos grupos priva al individuo (sujeto social -por excelencia- del liberalismo anglosajón) de la participación plena en los mercados y en la interacción social. Y, finalmente, estaría el paradigma de monopolio donde el gran referente intelectual sería Weber y su concepto de cierre o clausura social. Esta concepción se ha utilizado más en los países nórdicos de Europa y remite a las relaciones jerárquicas de poder que crean monopolios sobre recursos socialmente valiosos por parte de grupos de status que impiden que otros grupos accedan a ellos; es decir, exclusión sería imposibilidad de acceso a recursos para ciertos grupos.

Veamos algunas de las fortalezas de estos paradigmas pero también críticas que ha generado, ya que nos servirán para formular nuestros propios planteamientos en el próximo apartado.

En cuanto al paradigma de solidaridad, en nuestra opinión, su principal virtud es la de incorporar, en el análisis, al Estado a través del vínculo de ciudadanía. En el próximo apartado rescataremos este elemento aunque reduciéndolo a una sola dimensión de la ciudadanía: la social. Pero ahora importa recordar las críticas que este paradigma ha recibido en el mismo país donde se gestó. Al respecto, merece la pena destacar tres cuestionamientos de gran significado. El primero se relaciona con el riesgo de hacer absoluta la dimensión metafórica del término exclusión, la idea de “afuera”, pues se perdería toda perspectiva relacional. Es decir, la exclusión nunca es absoluta sino relativa y, por tanto, los excluidos se encuentran solo donde pueden estar, en la propia sociedad, aunque estén a su manera. Como señala Castel (2010: 260): “...nunca hay en una sociedad situa-

18. Más adelante abordamos esta problemática de la ambigüedad.

ciones fuera de lo social”. Esta realidad hace que el término exclusión resulte paradójico (Karsz, 2004). La segunda crítica tiene que ver con que los análisis sobre exclusión, en el país galo, se han confinado a reflejar un conjunto heterogéneo de situaciones y no los procesos que las han gestado; se está ante un enfoque estático que se centra sobre los efectos y que elude la reflexión sobre las causas que los generan (Castel, 1997). Y, en tercer lugar, esa heterogeneidad ha supuesto que el término exclusión sea ambiguo, cargado de polisemia y que, por tanto, lo hace simultáneamente demasiado amplio y estrecho con poca capacidad explicativa. Al respecto se ha señalado que se está ante un término que juega un papel central en el discurso hegemónico; en el caso francés, de la “nueva cuestión social”¹⁹ que por su carácter polisémico, paradójico, especulativo y, sobre todo, consensual no identifica las causas de exclusión y, por tanto, establece como axioma la no superación de las sociedades actuales (Karsz, 2004). En esta perspectiva, estaríamos ante un nuevo ejercicio de fetichización del capitalismo como sistema natural y a-histórico. Y, en este sentido, “...el pensamiento de la exclusión y la ‘lucha contra la exclusión’ corresponde así, finalmente, a un tipo clásico de selección de acción social: delimitar zonas de intervención que pueden dar lugar a actividades de reparación” (comillas del autor) (Castel, 2010: 260).²⁰

En cuanto al paradigma de especialización, se impone señalar que es, de los tres, el único que ha logrado aplicación en América Latina a partir de los trabajos realizados por el BID. Se le otorga una relevancia especial y, al respecto, es necesario detenerse a discutir las definiciones de exclusión social que se han utilizado.

Así, en un primer trabajo, el de Behrman et al. (2003), la definición de exclusión remite a la negación de acceso igual a oportunidades impuesto por ciertos grupos de la sociedad a otros. En principio, esta definición parece ser un híbrido del paradigma de especialización con el de monopolio. Pero la propuesta, tanto analítica como metodológica que desarrollan estos autores, hace que la interpretación se decante hacia la discriminación de individuos por pertenencia a un cierto grupo. En efecto, se señala que debe haber dos condiciones para que acaezca exclusión. La primera se relaciona con la existencia de interacción al interior de los grupos. Este énfasis tiende a minimizar las relaciones entre grupos y, por tanto, el ejercicio de poder de exclusión propio del enfoque de monopolio.

19. Discurso desarrollado por autores como Donzelot (1991) o Ronsavallon (1995).

20. Esta idea de reparación es similar a la intervención en la esfera secundaria de la distribución, los hogares, que hemos criticado del enfoque de pobreza.

Y la segunda remite a la idea de que la membresía a un grupo tiene un impacto significativo en el acceso a oportunidades para la superación socio-económica. En esta segunda condición, se refleja más nítidamente la idea de discriminación y la centralidad de los individuos, propia del liberalismo anglosajón.²¹ Además, se pone el énfasis en las oportunidades antes que en los recursos, como hace el enfoque de monopolio.²²

Esta propuesta plantea -en nuestra opinión- dos tipos de problemas relacionados entre sí. El primero tiene que ver con la centralidad otorgada al individuo, como no podría ser de otra manera, dada la corriente de pensamiento en la que se inscribe el paradigma de especialización. Pero, conlleva que no se pueda evitar críticas en términos de individualismo metodológico.²³ Con esto no estamos negando la posibilidad de que la exclusión pudiera resultar también de factores de orden individual ligados a trayectorias biográficas de tipo anómico. Pero, este es un fenómeno de mucha menor incidencia que la exclusión de carácter más estructural, especialmente en sociedades como las latinoamericanas.²⁴ El segundo problema es el de la interpretación de la discriminación que nos parece que se limita a los efectos enfatizando el elemento de membresía.²⁵ Por el contrario, buscando más bien identificar factores de génesis, este fenómeno remite a cómo en la sociedad se procesan las diferencias.²⁶ Si estas se abordan en términos de inferiorización, el resultado es la configuración de pares categóricos, en el sentido dado por Tilly (1999), donde las relaciones entre las categorías son claramente asimétricas. Y, por lo tanto, la categoría subordinada se relacionará en los mercados, o en cualquier otro ámbito social, de manera desventajosa. Esa situación hace que esa desventaja no sea un atributo del individuo sino del grupo, por lo que se cuestiona la centralidad otorgada al individuo en este enfoque.

21. También metodológicamente se muestra este sesgo puesto que el análisis se sustenta en un modelo multivariado donde la variable dependiente es el comportamiento socioeconómico de los individuos y las dependientes remiten a características observables y no observables de las personas, de la comunidad y a indicadores de membresía.

22. En términos de desigualdades, significa poner el énfasis sobre las oportunidades y no sobre las condiciones (Mora Salas, 2004).

23. Tilly (1999) argumenta que el individualismo metodológico parte de la premisa de considerar al individuo como esencia autónoma. Se supone que las desigualdades (sean de género, raza, etnia o ciudadanía) son abordadas como casos de la desigualdad general que se caracteriza por dos elementos: los integrantes de una cierta categoría social comparten algún atributo lo que hace que se relacionen de manera similar con los mercados; y los grupos presentes en el mercado definen preferencias sobre cómo relacionarse con ciertas categorías en términos de maximizar sus utilidades. En este sentido, Tilly señala que los mecanismos causales se reducen a decisiones, como sucesos mentales, lo cual impide al individualismo metodológico explicar cómo tales decisiones producen desigualdades en un contexto de estructuras sociales complejas y de comportamientos humanos erráticos. No obstante, Wright (1999) ha señalado que en Tilly hay confusión entre individualismo y atomismo metodológicos.

24. Tezanos (2004: 142, cuadro 1) plantea una tipología de la diferencia basada en dos criterios: individual versus colectiva y voluntaria versus padecida. Los fenómenos que identifica en las diferencias individuales voluntarias son los de aislamiento y desviación mientras que en las padecidas, son la marginación y la descalificación.

25. Esta idea podría ser reinterpretada como “capital social negativo” a partir de la propuesta de Portes (1998) sobre este manoseado término. O sea, reflejaría las desventajas de pertenecer a un cierto grupo social mostrando así, como argumenta este autor, que no siempre este término de “capital social” tiene connotaciones positivas.

26. En este caso, serían culturales o de fenotipo pero acaece también con las de sexo, edad, localización, etc.

En un segundo trabajo, el BID (2007) ha desarrollado su propuesta de exclusión social señalando que se está ante un proceso disfuncional, de carácter multidimensional (económico, político y social), que niega a individuos y grupos el acceso a oportunidades y servicios de calidad para poder llevar una vida productiva fuera de la pobreza. Lo crucial de esta definición es que remite al concepto de funcionamientos (*functionnings*) de Sen. Y, en este sentido, la exclusión erosiona la confianza y limita la acción colectiva²⁷ y, por tanto, conlleva a que los mercados fallen, lo que genera pérdida de bienestar en la sociedad.

De esta propuesta del BID hay varios puntos que merecen comentarios. Lo primero es la caracterización del fenómeno de la exclusión como multidimensional. Invocar la multidimensionalidad, en general, es valorado como positivo en tanto que evita los reduccionismos. Pero suele tener el costo de abarcar fenómenos que pueden tener procesos de gestación diferenciados por lo que se plantea el siguiente dilema: o se asume esa especificidad y eso implicaría que -en este caso- no habría que analizar la exclusión social (en términos genéricos) sino distintos tipos de exclusión (económica, política, etc.) con sus respectivos marcos interpretativos;²⁸ o el análisis se restringe a los efectos con lo que deviene meramente descriptivo. El segundo comentario remite a la invocación a la autoridad de Sen. Este autor ha abordado la problemática de la exclusión²⁹ y su conclusión principal es que el principal mérito de este término enfatiza en la naturaleza relacional de la privación de capacidades (*capabilities*) y, por tanto, de la experiencia de la pobreza; pero, también este autor deja claro que este énfasis no es nuevo ya que se encuentra en el concepto de necesarios (*necessaries*) de Adam Smith. Es decir, exclusión social es un término sin estatuto epistemológico propio, lo que conlleva el peligro de que resulte redundante con el concepto de pobreza (Sen, 2000).³⁰

En este sentido, el alineamiento de la propuesta del BID con el enfoque de capacidades de Sen paradójicamente lleva a su debilitamiento. Y, finalmente, lo que consideramos más importante de la propuesta del BID: la exclusión es causa de los fallos en los mercados y no resultados de ellos. Este punto es clave y se

27. Entendida esta no como acción de actores colectivos que responderían a movimientos sociales, sino como acción individual en arenas de interacción social.

28. Así, Gacitúa y Davis (2000) han propuesto hablar de tres tipos de exclusión: la socio-económica referida a privación material y dificultad de acceso a mercados; la política e institucional relacionada con carencia de derechos civiles y políticos que afectan la participación ciudadana; y la sociocultural, que remite al desconocimiento de ciertas identidades de grupo.

29. Curiosamente, este texto no aparece en la bibliografía del documento del BID.

30. No obstante, Gore (1995) ha argumentado que el enfoque de exclusión sobrepasa la propuesta de capacidades de Sen, encerrada en una visión individualista limitada. Sen (2000) ha respondido a esta crítica argumentando que su análisis es muy sensible a las causas sociales de la privación individual.

retomará en el siguiente apartado porque -desde nuestra perspectiva- postulamos lo contrario: el desempoderamiento extremo en mercados básicos es la causa primaria de la exclusión social.

Finalmente, sobre el paradigma de monopolio se pretende hacer dos observaciones. Por un lado, conlleva el peligro de que la propuesta weberiana de clausura, subyacente en este enfoque de monopolio, resulte en la delimitación de una frontera rígida entre inclusión y exclusión. De esta manera, la exclusión puede ser entendida como un fenómeno consumado y, por tanto, absoluto. Y aquí tendría pertinencia la crítica del carácter paradójico del término que se ha señalado respecto del paradigma de solidaridad. Pero, por otro lado, el gran potencial analítico de este paradigma es la centralidad otorgada a la problemática del poder que hace posible ligar la cuestión de la exclusión social con la de desigualdades, lo que conlleva una serie de ventajas analíticas, como se intentará demostrar en el siguiente apartado.

Pero queremos finalizar este acápite, señalando que la reflexión sobre exclusión social no se ha limitado a esos tres paradigmas gestados en el Norte. En América Latina, durante las décadas de los 60 y 70 del siglo pasado y en la fase más prolífica del pensamiento sociológico latinoamericano, hubo una discusión clave sobre lo que se denominó marginalidad y que representa los antecedentes analíticos de la cuestión de exclusión social en nuestra región.

El término fue planteado, inicialmente, por la teoría de la modernización y remitía a esa población que quedaba fuera de la dinámica modernizadora que había comenzado a gestarse en las sociedades latinoamericanas con la superación del orden oligárquico. La propuesta analítica central era que esta población acabaría siendo integrada al proceso modernizador, perdiendo así su condición de marginal. O sea, se estaba ante un fenómeno transitorio entre la sociedad tradicional y la moderna, destinado a desaparecer,

Perlman (1976) llevó a cabo una revisión exhaustiva de los distintos enfoques sobre marginalidad (psico-sociológico, ecológico, cultura de la pobreza, DES-AL, etc.) dentro de la teoría de la modernización e identificó ocho proposiciones básicas que desembocaban en la construcción de un tipo ideal de la marginalidad urbana.³¹ En términos sociales, se postulaba tanto la tesis de desorganización (los residentes de este tipo de asentamientos urbanos eran individuos atomizados

31. La reflexión de la autora norteamericana fue hecha a partir del estudio de dos favelas y de un suburbio de Río de Janeiro.

por su falta de organización y cohesión social) como la del aislamiento (ausencia de integración al medio urbano).

En términos culturales se propugnaba la primacía de valores tradicionales (el asentamiento marginal era un enclave de localismo rural dentro de la ciudad) como la existencia de una cultura de la pobreza (pesimismo inherente de estos pobladores que generaba un círculo vicioso el cual impedía la superación de la condición pauperizadora). En lo económico, se argumentaba tanto el parasitismo (los marginales obtenían más de la economía urbana que lo que contribuían a ella) como el localismo (resultado de las conductas culturales prevalecientes ya señaladas). Y, políticamente, este tipo de pobladores no estaban incorporados a la vida política (tesis de la apatía política) y debido a su frustración, desorganización social y anomia eran susceptibles de ser captados por el radicalismo de izquierda (tesis del radicalismo político).

Además de exponer sistemáticamente todos estos rasgos a verificación empírica para refutarlos, el principal cuestionamiento de Perlman tuvo que ver con la crítica de las tres proposiciones básicas que sustentaban la teoría de la marginalidad. Así, en primer lugar, impugnó la co-variación de estos ocho atributos y que no se considerasen como dimensiones independientes.³² Segundo, cuestionó que la condición de pobreza se interpretase en términos de condiciones individuales y no como resultado de procesos de naturaleza estructural. Y, la principal crítica, que el paradigma de marginalidad se basase en un modelo de equilibrio o integración social en el que las relaciones entre las partes resultaban mutuamente beneficiosas. Por el contrario, esta autora argumentó que "...es perfectamente posible un sistema estable inclinado hacia la ventaja de algunos debido precisamente a la explotación, implícita o explícita, del resto. Los grupos explotados no están marginados sino, al contrario, fuertemente integrados al sistema, funcionando como parte vital de este. Es decir, integración no implica necesariamente reciprocidad" (Perlman, 1976: 244-245).³³

Con esta última reflexión, esta autora se inscribía en la reformulación del fenómeno de la marginalidad que se hacía desde la teoría de la dependencia dentro de la cual se había generado un debate. Al respecto, el texto inaugural fue el de Nun (1969) quien había reflexionado sobre los conceptos marxistas clásicos de sobrepoblación relativa y ejército industrial de reserva y su aplicación al análisis

32. Esta crítica fue también asumida por Castells (1986).

33. La traducción de esta cita es nuestra, el texto original está en inglés.

sis del proceso de acumulación en América Latina, en concreto de la profundidad de la industrialización basada en la sustitución de importaciones. Su tesis fue que con el desarrollo de un sector monopólico y la utilización de mano de obra calificada, resultado de tal profundización, las funciones tradicionales de tal “ejército” (la de presionar a la baja los salarios y la ofrecer una oferta amplia de fuerza laboral en momentos expansivos del ciclo económico) perdían relevancia. Esto le llevó a plantear la existencia de fuerza laboral que no resultaba funcional para las necesidades del capital y que denominó masa marginal, lo que generó un debate.³⁴

Pero, probablemente, el texto que zanjó esta discusión fue el de Oliveira (1981), a inicios de los 70, que constituye -sin duda- uno de los mayores hitos del pensamiento latinoamericano. Si bien el análisis de este autor versaba sobre el desarrollo y los cambios acaecidos en la economía brasileña de aquel entonces, cuestionando numerosos mitos, su ejercicio iconoclasta supuso plantear una serie de cuestiones teóricas cruciales que atañían la interpretación vigente, en aquel entonces, del desarrollo latinoamericano. En lo que nos concierne en este momento, lo esencial fue la interpretación que hizo este autor sobre el fenómeno de la terciarización urbana. En este sentido, hay que rescatar dos ideas básicas. Por un lado, formuló como hipótesis que el crecimiento del sector terciario era parte del modo de acumulación urbano y que, por tanto, no se estaba en presencia de un segmento marginal de la economía ni de un fenómeno de hiperterciarización. Y, por otro lado, como corolario de lo anterior, el crecimiento del sector terciario escondía un mecanismo de explotación, puesto que la fuerza laboral en tal sector, con bajísimas remuneraciones, transfería plusvalor a las actividades capitalistas (Oliveira, 1981).³⁵ Es decir, se cuestionaba las dos tesis básicas de las perspectivas marginalista y dependentista (en concreto, la de Nun) sobre la fuerza de trabajo: su externalidad respecto al proceso acumulativo y su funcionalidad en relación con este.³⁶

Es decir, en América Latina, antes que en el Norte se plantease la cuestión de la exclusión social a partir de la crisis del Estado del Bienestar, se habían desarrollado una serie de reflexiones de gran interés analítico sobre población y fuerza de trabajo que permanecía en los márgenes de la sociedad con nexos peculiares con el proceso de acumulación de aquel entonces.

34. Cardoso (1970) hizo una crítica a la que respondió Nun (1971). Posteriormente también intervino Quijano (1974).

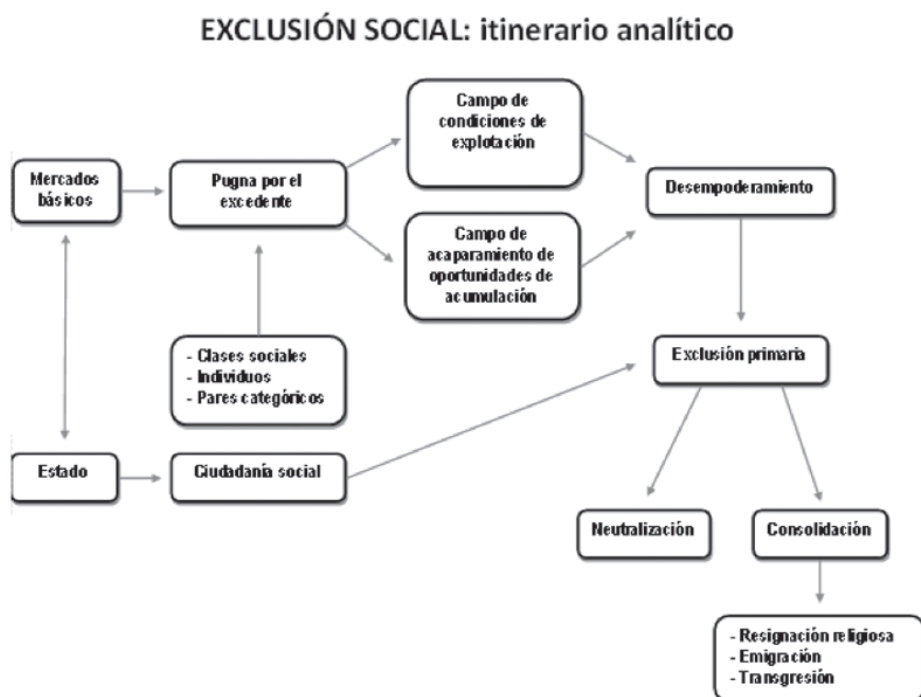
35. Kowarick (1975) matizó este argumento señalando que esa transferencia era mínima y, por tanto, no era clave para la acumulación capitalista.

36. Posteriormente, Bennholdt-Thomsen (1981) reformularía la tesis de la funcionalidad en términos de lo que esta autora denominó “producción de subsistencia” como resultado de un rasgo peculiar del capitalismo en América Latina: la proletarización sin salarización.

Por consiguiente, este breve recorrido nos ofrece un conjunto de elementos importantes para construir un enfoque de exclusión social adecuado a las realidades latinoamericanas, pero también plantea un conjunto de críticas, ligadas a este término, que no pueden ser obviadas. Este doble desafío marca el siguiente apartado que, como se ha mencionado en la introducción, es el central del presente texto.

3. Exclusión social: una propuesta analítica para América Latina.

En la introducción se ha aludido a qué se entiende por exclusión social: en los denominados mercados básicos existen procesos de desempoderamiento extremo que, si no son neutralizados por el acceso a la ciudadanía social, desembocan en situaciones de no participación en dinámicas básicas de pertenencia en la sociedad. En la anterior frase hay un cierto número de conceptos que deben ser explicitados, así como precisar su articulación. Para ello se va a seguir el itinerario analítico que se muestra en el siguiente esquema:



El punto de partida son los mercados básicos, ámbitos mercantiles donde se definen las condiciones de producción material de una sociedad capitalista. Nos referimos a mercados como el laboral, el de capitales o el de seguros ³⁷ sin olvidar la mercantilización de la tierra (y lo que ha podido implicar como despojo de sus propietarios ancestrales) y del recurso clave de la globalización: el conocimiento. Hay que recordar que fuerza de trabajo, capital y tierra, y habría que incorporar conocimiento, son las mercancías que Polanyi (1992) calificó como “ficticias”. ³⁸ Este adjetivo responde al hecho de que si el respectivo mercado actúa de manera autorregulada, se transforma, según la expresión del economista húngaro, en un “molino satánico” que acaba destruyendo la correspondiente mercancía. ³⁹ Este hecho trae a colación al Estado, sea por su ausencia o por las modalidades de su presencia, en los mercados básicos como un elemento insoslayable en el análisis de las dinámicas de estos mercados. Es decir, los mercados siempre están regulados, la cuestión es cómo lo están y, sobre todo, quiénes lo regulan. Esto último introduce la problemática del poder que se abordará más adelante. ⁴⁰

Y, como se está hablando de una sociedad que ha superado su etapa de reproducción simple, lo que realmente está en juego son las condiciones de producción del excedente. Los mercados básicos son aquellos donde se definen las condiciones de generación y apropiación de excedente en una sociedad capitalista por lo que el análisis de la génesis de la exclusión se plantea en términos de desigualdades de excedente. Estas son las que, en nuestra opinión, podrían explicar por qué América Latina es la región más desigual del mundo. No se trata de cualquier tipo de desigualdad sino de la de ingresos ya que, respecto a otras dimensiones (salud, educación, etc.), la región tiene mejores desempeños que otras del planeta (Reygadas, 2008). Pero el tipo de explicación que predomina, inscrita en la tradición liberal y propugnada por organismos internacionales, se limita a analizar desigualdades de resultado (los ingresos) en términos del accionar de los individuos que es el sujeto social privilegiado. ⁴¹ Por el contrario, recuperando

37. Para Figueroa (2000), desde su propuesta de una economía Sigma que es la que correspondería a sociedades heterogéneas como las latinoamericanas, es en estos mercados básicos donde se puede generar la exclusión.

38. Se puede reformular ampliando el término “tierra” al de “naturaleza”; de hecho, en el título del capítulo XV de su texto, Polanyi utiliza el término “naturaleza”.

39. La actual crisis, originada en mercados de capital autorregulados, es más que elocuente de la actualidad y pertinencia de las propuestas de Polanyi.

40. Hay una tendencia, acentuada en los últimos tiempos, a sustancializar el mercado, como si fuera un sujeto social. Los mercados (no el mercado en abstracto) son campos de poder donde actúan diversos tipos de sujetos sociales.

41. Incluso cuando el análisis toma en cuenta dimensiones sociales (de género, étnicas, territoriales, etc.), como suele hacerse en ejercicios de descomposición de medidas de desigualdad, estas dimensiones son consideradas como meros atributos de los individuos.

la tradición radical y su vocación crítica, hemos planteado otras respuestas a las dos preguntas básicas sobre desigualdades.⁴²

Así, al interrogante sobre desigualdad de qué, la respuesta es: poder en los mercados básicos para posibilitar la generación y apropiación de excedente. Y, a la pregunta desigualdad entre quiénes, la respuesta es: no solo los individuos sino también los pares categóricos (de género, etnia, territorialidad, etc.) y, sobre todo, las clases sociales (Pérez Sáinz y Mora Salas, 2009).

En términos de excedente y siguiendo a Tilly (1999), habría que diferenciar dos mecanismos básicos de generarlo y apropiárselo: la explotación y el acaparamiento de oportunidades. Para este autor, hay explotación cuando personas poderosas y relacionadas disponen de recursos de los que extraen utilidades significativamente incrementadas mediante la coordinación del esfuerzo de personas ajenas que quedan relegadas de este valor agregado. El acaparamiento de oportunidades acaece cuando miembros de una red circunscrita en términos categóricos ganan acceso a un recurso valioso y renovable y que está sujeto a monopolio por las actividades de esta red que, a su vez, se ve fortalecida por el *modus operandi*. La explotación, para este autor, es la principal forma de apropiación de las élites, mientras que el acaparamiento lo sería para las no élites; pero, esto no supone que las élites no puedan acaparar y las no élites, explotar.⁴³

La existencia de dos mecanismos diferenciados de generación de excedente, la explotación y el acaparamiento de oportunidades, implica que se deba hablar de dos campos de desigualdades de excedente. El primero estaría referido a las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo asalariada y el segundo campo materializa el acaparamiento de oportunidades de acumulación. En la comprensión de cada uno de ellos se encuentran conceptos claves: el de explotación del trabajo por el capital en Marx (1975) y el de cierre o clausura en Weber (1984). Estos dos conceptos implican lógicas distintas en términos de desigualdades: así, en el caso de las condiciones de explotación, se está refiriendo al funcionamiento dentro de ese campo mientras que en el caso de acaparamiento de oportunidades de acumulación, se trata más bien de acceso o no al campo, o sea de inclusión/exclusión.

42. Bobbio (1993) ha planteado que cualquier discusión sobre desigualdades debe de partir de la respuesta a dos preguntas básicas: ¿desigualdad de qué? y ¿desigualdad entre quiénes?

43. Esta diferenciación de tipo de desigualdad según grupo social, ha sido cuestionada por Morris (2000) para quien las élites siempre explotan y acaparan oportunidades.

El primero de estos campos, el referido a las condiciones de explotación, se materializa en el mercado laboral. Ello supone que el pulso primordial entre capital y trabajo no acaece en la producción sino previamente en ese mercado. Solo si se logra relativizar la igualdad (y la libertad), inherente al intercambio,⁴⁴ podrá generarse excedente. Así, en el mercado de trabajo, quien compra es propietario de medios de producción y quien vende solo posee su capacidad de trabajo. El intercambio, a pesar de las apariencias, ni es entre iguales (sus propiedades son radicalmente distintas) ni entre libres (los vendedores se ven compelidos a ofertar su capacidad laboral para poder subsistir).⁴⁵ Al respecto, es muy difícil resistirse a no citar al propio Marx (1975: 214), justo al concluir su análisis de la compra y venta del trabajo al inicio de su obra magna, cuando sarcásticamente señalaba que “...el otrora poseedor de dinero abre la marcha como *capitalista*; el poseedor de fuerza de trabajo lo sigue como *su obrero*; el uno, significativamente, sonríe con ínfulas y avanza impetuoso; el otro lo hace con recelo, reluciente, como el que ha llevado al mercado su propio pellejo y no puede esperar sino una cosa: *que se lo curtan*” (cursivas del autor). Es decir, se trata de un “paseo triunfal” en el que se muestra, de manera inequívoca, quien ganó y quien perdió el pulso primordial y anuncia qué pasará en el proceso productivo.

Establecida la asimetría, que tiene que ver con las condiciones bajo las cuales la explotación tendrá lugar, esta se ha validado socialmente y, por tanto, deviene eficaz en el proceso productivo donde el excedente se generará.⁴⁶ Conviene aclarar que el énfasis en la esfera del intercambio no implica negar la centralidad de la productiva puesto que en ella el excedente se genera. En este sentido, se piensa que el fundamento de la relación capital-trabajo se encuentra en la producción porque en ella ocurre la explotación aunque sus condiciones se establezcan en la esfera del intercambio y la apropiación del excedente acontezca también en el mercado.

El segundo campo, el de acaparamiento de oportunidades de acumulación, se materializa en un conjunto de mercados: el de capitales y seguros, sin olvidar la mercantilización de recursos claves como la tierra o el conocimiento. Tal acaparamiento es posible porque ciertos tipos de propietarios tienen capacidad de eri-

44. Esta idea clave sobre el intercambio mercantil, como acto social basado en la libertad y la igualdad, será retomada más adelante.

45. Como señala Salvat (2002), autores como Bentham o Smith confundían la defensa de la igualdad como ideal con la declaración de la igualdad como punto de partida.

46. Esto no supone que al interior del proceso productivo el capital no tenga que seguir ejerciendo su poder sobre el trabajo; este puede desarrollar resistencias más o menos explícitas. Pero este poder se puede ejercer sin ningún tipo de tapujo por cuanto la empresa es un ámbito autoritario. De hecho, el proceso laboral al interior de esta organización se sustenta en relaciones jerárquicas nítidas, como no puede ser de otra manera. Recuérdese que Marx (1975) hablaba del “despotismo fabril”.

gir barreras que generan situaciones de monopolio. Esta capacidad tiene origen múltiple (empresarios innovadores de corte *schumpeteriano*, conexiones políticas, redes sociales, etc.) y marca de manera originaria este campo. Al respecto, el propio Estado puede constituirse en sujeto directo en estos tipos de mercados y, por tanto, apropiarse de excedente. En este caso se estaría hablando del Estado como un capital con capacidad para acaparar oportunidades de acumulación. Este acaparamiento se materializaría a través de la estatización de actividades generadoras de bienes y servicios que se realizan a través del mercado.⁴⁷ La propiedad pública emerge como barrera que permite tal acaparamiento.

A estas alturas del argumento, resulta obvio que los mercados básicos son campos de poder.⁴⁸ La concepción de poder que se asume es la clásica weberiana de imposición de voluntad dentro de una relación social, de un sujeto social sobre otro. Pero, como señaló el propio Weber (1984), se trata de un concepto sociológicamente amorfo, por lo que es necesario especificar las formas que puede adoptar en los mercados básicos.⁴⁹ Pero antes queremos referirnos, aunque sea muy brevemente, a las dimensiones del poder.

Lukes (2004), en un texto clave, ha propuesto tres dimensiones. La primera se referiría a los conflictos abiertos y es una dimensión perfectamente observable.⁵⁰ Pero el poder remite también segunda dimensión, la de los conflictos encubiertos, en virtud de que los procesos de (des)empoderamiento, como cualquier proceso social, no son consumados; no hay (des)empoderamiento total, siempre es relativo. En este sentido, la resistencia está presente, aunque no siempre se manifiesta de manera abierta, como “formas de resistencia pública declarada”, sino que existe también en modalidades disfrazadas, ocultas como “infrapolítica” (Scott, 2007). Pero también hay conflictos latentes, que representan una tercera dimensión del poder, cuando los deseos de las personas se contraponen a sus intereses. De hecho, se recuerda que “...power is a capacity not the exercise

47. Si esta estatización se hace respecto al capital extranjero, se está ante una nacionalización. Un fenómeno relevante en la historia de América Latina como mecanismo redistributivo.

48. Incluso, se podría decir, siguiendo a Giddens (1989: 115) cuando enfatiza coincidencias entre Marx y Weber, que “...en el capitalismo, el mercado es intrínsecamente una estructura de poder en la que la posesión de ciertos atributos da ventajas a algunos grupos de individuos en relación con otros” (cursivas del autor).

49. El autor germano plantea, para superar este amorfismo, el concepto de dominación. Un intento de especificación interesante lo encontramos en el propio Giddens cuando, argumentando la debilidad analítica del marxismo respecto del término “no propiedad de los medios de producción” porque insinúa la idea del/de la trabajador/a como un sujeto sin capacidad de acción, postula hablar de capacidad de mercado como “...todas las formas de atributos relevantes que los individuos pueden aportar a la negociación” (cursivas del autor). En este sentido, este autor identifica tres modalidades de capacidades de mercado: “...la posesión de la propiedad de los medios de producción; la posesión de cualificaciones educativas y técnicas; y la posesión de fuerza de trabajo manual. En la medida en que estas tienden a estar unidas a pautas cerradas de movilidad intergeneracional e intrageneracional, la situación deriva hacia la consolidación de un sistema básico de tres clases en la sociedad capitalista: unas clases ‘alta’, ‘media’ y ‘baja’ u ‘obrera’ ” (cursivas y comillas del autor) (Giddens, 1989: 115 y 121-122).

50. Hay que precisar que no se está hablando solo de conflictos entre los dominantes y los subalternos; al interior de cada uno de ellos se establecen también relaciones de poder (Gledhill, 2000).

of that capacity (it may never be, and never need to be, exercised); and you can be powerful by satisfying and advancing others' interests" (Lukes, 2004: 12). Esta tercera dimensión del poder remite a la problemática de la legitimación de las desigualdades de excedente. Por consiguiente, el análisis del poder, en este caso en los mercados básicos, no puede limitarse a conflictos abiertos (por ejemplo, una huelga de trabajadores de cierta empresa) sino que debe considerar también los encubiertos (por ejemplo, ausentismo por parte de algunos de estos trabajadores) y los latentes (por ejemplo, la aceptación de los trabajadores de esa empresa de las condiciones de trabajo existentes como legítimas).

Regresando a la superación del amorfismo sociológico del concepto de poder, en el caso de los mercados básicos se puede lograr identificando el tipo de pugnas por las condiciones de generación y apropiación de excedente. Así, en el caso del campo de condiciones de explotación, la pugna se dirime en torno a la dicotomía trabajo *versus* empleo, en tanto que este último expresa trabajo con estatuto de garantías no mercantiles Castel (1997, 2004). Tal dicotomía supone que, cuando se pugna por condiciones de explotación basadas en el predominio de trabajo, se está ante un campo signado por una gran asimetría a favor del capital; por el contrario, cuando predomina el empleo, la asimetría se ha relativizado. El campo de acaparamiento de oportunidades de acumulación debería ser abordado en términos de la oposición inclusión *versus* exclusión. El primer término es sinónimo de un contexto, donde las asimetrías de este campo se han relativizado mientras el segundo remite a lo contrario: a un campo donde se ha operado monopolización del recurso y -por tanto- prevalece una situación de clausura la cual incide para que ciertos sujetos sociales no tengan acceso a las verdaderas oportunidades de acumulación.

La comprensión de las pugnas por el excedente se concreta en distintos tipos de dinámicas. Así, respecto del campo de condiciones de explotación, las dos dinámicas a considerar son las de proletarización y la de salarización. La primera sustenta y posibilita ese acaparamiento primario que se expresa en la propiedad de los medios de producción. Tres elementos deberían ser tomados en cuenta. El primero es la naturaleza de la coerción que lleva a que los trabajadores pierdan el control de sus medios de subsistencia y se vean compelidos a vender su fuerza de trabajo. Esta naturaleza puede variar desde la abierta, de carácter nítidamente extraeconómico, a la silenciosa propia de la coerción económica. La importancia de este factor tiene que ver con la legitimación dentro de este campo de desigualdades. Al respecto, se puede postular que cuanto más abierta, la legitimación tendría que recurrir al viejo argumento de las desigualdades na-

turales propias de órdenes históricos previos del capitalismo. Y viceversa y, en este último sentido, se debe enfatizar si las necesidades son de mera subsistencia o si remiten a niveles de consumo más desarrollados. Un segundo elemento a tomar en cuenta es el grado de proletarización alcanzado. Proletarizaciones no suficientemente consumadas expresan articulaciones entre los dos campos de desigualdad de excedente y suelen corresponder a situaciones muy perversas de desempoderamiento acentuado de trabajadores semiproletarizados. Y, en términos de desempoderamiento extremo, hay que llamar también la atención sobre un tercer elemento: el desempleo. Se está ante una situación en la que la proletarización se consumó, pero la fuerza de trabajo no es reconocida por el capital.

En cuanto a la salarización, se está ante un proceso que no se limita únicamente a la determinación del salario sino que incluye el conjunto de condiciones laborales que definen al trabajo asalariado: (in)estabilidad laboral, duración de la jornada laboral, cotización o no a la seguridad social, (in)existencia de otros derechos laborales, etc. En otro orden, representa el conjunto de normas que definen la disputa en este campo de condiciones de explotación, lo cual no implica que este campo esté sólo limitado a esta dimensión de salarización; el sustrato del mercado laboral lo constituye el proceso de proletarización. La distinción de Castel (1997) entre trabajo y empleo, ya mencionada, sirve para dar contenidos analíticos al proceso de salarización. En términos de empleo, lo crucial es determinar los contenidos del estatuto no mercantil que redefine al trabajo y el ámbito de su vigencia.

Respecto al otro campo, el de acaparamiento de oportunidades de acumulación, se resaltaría tres factores. El primero se relaciona con el recurso (tierra, capital o conocimiento) que se intenta monopolizar y que determina de qué mercado básico se trata.⁵¹ Un segundo factor tiene que ver con las modalidades de acaparamiento que hacen posible la monopolización del recurso. Estas reflejan estrategias concretas de poder por grupos dominantes que, en el caso de América Latina, se han expresado en la “ofensiva liberal” sobre las tierras corporativas durante el período oligárquico, la oligopolización de mercados internos durante la modernización nacional o la configuración de tramas productivas en el actual contexto de globalización. Finalmente, se deben valorar también los efectos excluyentes del acaparamiento sobre los grupos subalternos y cuál es la relación de esa exclusión (funcional, a-funcional o disfuncional) respecto del proceso de generación y apropiación de excedente.

51. Pero también entraría el mercado de trabajo en el sentido de acaparamiento de cierto tipo de mano de obra por capitales particulares, en detrimento de otros capitales.

Este énfasis, en nuestra propuesta, en la pugna del excedente conlleva que el sujeto social a considerar -en primera instancia- son las clases sociales. No es este el lugar para entrar en la discusión sobre la definición de clases sociales que, como se sabe, ha dado lugar a debates inevitablemente inconclusos por la complejidad de la cuestión. Solo adelantar que, desde nuestra perspectiva, las clases sociales se definen en su pugna por el excedente y no tienen existencia fuera de esa pugna.⁵² Pero esto no implica que las dinámicas de poder en los mercados básicos solo se puedan abordar en términos de clase. Eso supondría el retorno al reduccionismo sociológico de antaño en el que las clases sociales lo explicaban todo. En esos mercados hay también dinámicas de individuación, basadas en procesos de ciudadanía y/o de consumismo, que pueden relativizar las dinámicas de clase haciendo que las desigualdades de excedente devengan legítimas. Pero también, hay dinámicas relacionadas con pares categóricos a los que ya hemos hecho referencia. Si estos se constituyen de manera asimétrica, porque el procesamiento de las diferencias no logra suficiente homogeneización, sus dinámicas se pueden acoplar a las de clases reforzándolas. Por consiguiente, en los mercados básicos inciden no solo dinámicas de poder de clase sino también de individuación y de oposición entre categorías de pares (de género, etnia, territorialidad, etc.) lo cual hace que en cada sociedad, y en cada momento histórico, la configuración de los campos de desigualdad de excedente sea específica y no se pueda postular *a priori* el predominio de algún tipo de sujeto social (clases sociales, individuos o pares categóricos).

Podemos concluir esta parte de la argumentación señalando que en los mercados básicos, en tanto que son campos de desigualdades de excedente, hay procesos de (des)empoderamiento que pueden alcanzar manifestaciones extremas. En el caso de desempoderamiento - el que nos interesa- este se expresa, en el campo de condiciones de explotación, en el trabajo sin ningún tipo de estatuto no mercantil; y tampoco hay que olvidar el fenómeno del desempleo; este implica que la capacidad laboral no es reconocida en el mercado de trabajo. En cuanto al campo de acaparamiento de oportunidades de acumulación, la situación de no acceso al recurso clave, en ese momento, es otra expresión de desempoderamiento. Cuando los asalariados no pueden hacer valer derechos laborales mínimos, o se encuentran en situación de desocupación, o cuando los pequeños propietarios se ven excluidos de las oportunidades de acumulación condenados a la mera subsistencia, hay desempoderamiento extremo en los mercados básicos.

52. Esto nos aleja de concepciones que priman el consumo y los estilos de vida para caracterizar a las clases sociales.

Aquí radica la causa que da lugar a una exclusión primaria. Esos trabajadores y pequeños propietarios no se benefician de la pertenencia social que conlleva el empleo o la capacidad de acumular, que son mecanismos básicos de participación en la sociedad. Pero esta exclusión primaria puede ser neutralizada y esto nos lleva a tomar en cuenta el segundo momento en el proceso de generación de exclusión: el acceso o no a la ciudadanía social.

El desarrollo de la ciudadanía no es ajeno a las contradicciones que genera la configuración de los mercados en el capitalismo. Debe recordarse que, a la base, se encuentra un acto social único en la Historia: el intercambio mercantil. Decimos único porque es un acto que requiere de los sujetos que participan en él dos atributos básicos: libertad, pues la participación es voluntaria e igualdad para que el intercambio se realice.⁵³ Pero, la constitución de mercados implica que el capital tiene que generalizar ese intercambio mercantil y al hacerlo viola esos dos atributos. Esa violación tiene su consolidación en la ciudadanía civil que hace del derecho de la propiedad su piedra angular (Bowles y Gintis, 1987; Barbalet, 1988).⁵⁴ En ese sentido, consagra esa separación fundamental del capitalismo entre dos tipos de propietarios: los de medios de producción y los de su propia capacidad laboral. Esta separación conlleva que los sujetos no participen de manera voluntaria en el intercambio porque los segundos no tienen otra opción que la de vender su fuerza de trabajo para subsistir. O sea, la coerción sorda niega el principio originario de libertad. Y el intercambio no confronta sujetos equivalentes, por lo que el principio de igualdad se viola también. De esta manera, la generalización del intercambio que induce el propio capitalismo conlleva que propiedad e igualdad sean términos en contradicción (Murillo, 2008).

Pero, esta no ha sido una situación inamovible y en la historia del capitalismo ha habido reacciones por hacer vigente esos principios de libertad e igualdad del intercambio mercantil. Así, la ciudadanía política, a través del desarrollo de la democracia representativa, ha sido la respuesta para intentar hacer valer la libertad. Por eso, mercado y democracia, los dos estandartes que esgrime el capitalismo para hacer valer la superioridad civilizadora de Occidente, están en permanente tensión. Y el establecimiento de ciudadanía social, fijando un piso

53. Justamente por esto último, desde el ámbito del intercambio es factible plantearse la desigualdad como problemática porque la igualdad es posible (Reis, 2006). Así acaeció con la modernidad capitalista occidental y en este contexto histórico hay que emplazar las reflexiones tanto de Hobbes como de Rousseau, los dos “padres” de las tradiciones de reflexión sobre las desigualdades en Occidente, la liberal y la radical, respectivamente.

54. Por el contrario, el contrato de trabajo es un ejemplo obvio de las debilidades de los derechos civiles, como acertadamente señala Dahrendorf (1996).

social mínimo, ha representado el intento por imponer la igualdad.⁵⁵ Esta última nos concierne.

En su concepción originaria, Marshall (1998: 21-22) postuló que la “...propia ciudadanía se ha convertido, en ciertos casos, en el arquitecto de una desigualdad social legitimada”.⁵⁶ Ha permitido potenciar los procesos de individuación en los mercados básicos, neutralizando así las dinámicas de clase que originariamente les define. En este sentido, el Estado entra a jugar un papel determinante en el proceso de individuación; es lo que Beck y Beck (2003) han denominado la individuación de la segunda modernidad. Así, al primer proceso de individuación signado por la contradicción entre su generalización y el cuestionamiento de sus principios básicos, ha seguido un segundo proceso de individuación donde el Estado ha intentado paliar la violación referida al principio de la igualdad al reconstituir individuos menos desiguales. En términos de los soportes de los individuos, postulado por Castel (2010), en la primera modernidad lo constituyó la propiedad privada (ciudadanía civil) mientras que en la segunda modernidad ha sido la ciudadanía social actuando como una suerte de propiedad social.

En este sentido, la ciudadanía social es clave en los procesos de individuación y plantea la cuestión de la legitimidad de las desigualdades de excedente; problemática de gran interés pero que no se puede abordar en el presente texto. Lo que interesa destacar no son tanto los efectos de la ciudadanía social, sino sus contenidos. Citando de nuevo al propio Marshall (1998: 23): “...el elemento social (*de la ciudadanía -JPPS*) abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes de la sociedad”. Este segundo aspecto nos interesa porque insinúa que la ciudadanía social conlleva la inclusión en la sociedad. Es decir, si los mercados básicos, por sus asimetrías, pueden generar procesos de desempoderamiento extremo que implican que ni el trabajo (en el caso del campo de condiciones de explotación) ni la propiedad (en el caso del campo de acaparamiento de oportunidades de acumulación) aseguren la participación plena en la sociedad, la ciudadanía social puede corregir esa situación y garantizar la inclusión social. Se trata de que el modo de vida, en su expresión mínima en términos de bienestar material y de valores civilizatorios, definido por las élites, sea compartido por toda la sociedad.

55. Se sigue la propuesta clásica de Marshall (1998) sin que implique aceptar la secuencia histórica de emergencia y desarrollo de los distintos tipos de ciudadanía que señaló el autor británico. La literatura sobre el tema ha dejado claramente sentada la posibilidad de diferentes genealogías al respecto.

56. Como se ha dicho, el Estado benefactor es la respuesta marshalliana a esta contradicción entre mercado y democracia (Turner, 1993).

Pero, esa capacidad de neutralizar la exclusión primaria, generada en los mercados básicos por la ciudadanía social, no es ilimitada y, por tanto, no está garantizada. Al respecto hay que formular un par de observaciones.

Por un lado, los fundamentos y la viabilidad del contrato social radican en los propios procesos de generación y apropiación de excedente. Las contradicciones que las caracterizan y los límites históricos a los que están expuestos conllevan también cortapisas en la dinámica y alcance de la ciudadanía social.⁵⁷ Es decir, la legitimación de las desigualdades siempre tiene ciertos límites. Sobre el particular, Barbalet (1988) ha sido enfático al señalar que los límites históricos de la ciudadanía social están dados por la naturaleza de clases de las sociedades capitalistas. Así, este autor señala que si bien la ciudadanía social constituye un medio que amortigua las desigualdades sociales de forma alguna representa una solución a las desigualdades de clase que la propia dinámica del capitalismo tiende a regenerar.⁵⁸

Y por otro lado, hay que señalar que las políticas sociales básicas, las que constituyen los pilares de la ciudadanía social, conllevan una separación analíticamente significativa: la distinción entre ciudadanos y poblaciones. Los primeros quedan en el dominio de la teoría, las segundas pasan a ser el objetivo de las políticas. En este sentido, se "...produce, necesariamente, una construcción heterogénea de lo social. Existe un quiebre entre el muy poderoso imaginario político de la soberanía popular y la realidad administrativa mundana de la gubernamentalidad: el quiebre entre lo nacional homogéneo y lo social heterogéneo" (Chatterjee, 2008: 191).⁵⁹ Esta lúcida observación plantea dos cuestiones interesantes para el problema de la legitimación de las desigualdades de excedente. Por un lado, las políticas de gubernamentalidad, utilizando la expresión de este autor, explicitan los déficits ciudadanos, mostrando diferentes tipos o grados de ciudadanía. Entonces, se evidencian las propias desigualdades. Y, por otro lado, estas políticas buscan compensar tales déficits, lo que implica tutelar a las poblaciones en cuestión en vista de que, disminuidas desde la visión estatal, no pueden por sí solas acceder a la ciudadanía plena. Pero este tutelaje es sinónimo de control y, por tanto, de reproducción de su desempoderamiento de esas poblaciones, lo que fortalece las desigualdades que se intentan corregir.

57. Al respecto, el mejor ejemplo lo constituye el denominado "contrato fordista", alcanzado y desarrollado en la llamada "edad de oro" del capitalismo y que entró en crisis en los 70 del siglo pasado como resultado del agotamiento de ese ciclo de acumulación.

58. De hecho, en la concepción de Marshall, el papel del conflicto de clase en el desarrollo de la ciudadanía está en gran parte ignorado. Esto se debe a una concepción funcionalista de la ciudadanía respecto del desarrollo del capitalismo, lo cual implica que los intereses del capital y de trabajo son considerados más bien como complementarios que contradictorios (Oxhorn, 2003).

59. En este sentido, este autor señala cómo Marshall creyó que la ciudadanía social constituía el estadio superior de la soberanía popular y de la ciudadanía igualitaria cuando, en el fondo, lo que anticipaba era la proliferación de las políticas de gubernamentalidad con sus múltiples efectos de heterogeneidad (Chatterjee, 2008).

Por consiguiente, la exclusión primaria generada por procesos de desempoderamiento extremos en los mercados básicos puede ser neutralizada por los efectos niveladores de la ciudadanía social. Pero, si no se tiene acceso a este tipo de ciudadanías, la exclusión primaria se consolida como exclusión social. Esta es la concepción que se postula sobre este fenómeno.

Pensamos que esta propuesta analítica responde a las distintos tipos de críticas que han surgido en la reflexión sobre esta problemática, tal como se ha podido apreciar en el segundo apartado de este texto. Veamos cada una de ellas por separado.

En primer lugar, se puede decir que el término sigue siendo paradójico.⁶⁰ Pero la propuesta analítica planteada no insinúa, para nada, que metafóricamente se esté hablando de sujetos fuera de la sociedad. Para sufrir desempoderamiento extremo se tiene que estar dentro de la sociedad y, en concreto, interaccionar en los mercados básicos. De lo que sí están afuera es de la participación en mecanismos centrales de pertenencia a la sociedad moderna: la posesión de un empleo o la capacidad de acumular y el acceso a los beneficios de la ciudadanía social. En ese sentido el “afuera” de la exclusión debe ser entendido.

Segundo, la propuesta analítica se basa justamente en la identificación de procesos de generación de exclusión. Las dinámicas que definen la pugna por el excedente, tanto en el campo de condiciones de explotación como de acaparamiento de oportunidades, son las causas que generan exclusión primaria. Y el no acceso a la ciudadanía social que podría neutralizar esa exclusión primaria, son las razones que explican que tal exclusión se consolide. Por consiguiente, no se está ante una propuesta que se limita a identificar efectos ignorando los mecanismos de causalidad.

Tercero, como corolario de lo anterior, no hay pluralidad de situaciones que respondería a fenómenos con génesis diferentes. Se está hablando de un fenómeno acotado y, por tanto, no hay polisemia.

Cuarto, la propuesta va mucho más allá de los individuos. De hecho, por plantearse en términos de pugnas sobre la generación y apropiación del excedente, el sujeto inicialmente privilegiado es el de clases sociales pero, como se ha ar-

60. Debemos confesar nuestra tentación por regresar al término de “marginalidad” o “marginalización” que, además, supone reivindicar la tradición de pensamiento latinoamericano, tan poco valorada en la actualidad. Pero estos términos también tienen sus estigmas.

gumentado, no el único y no siempre el más determinante. Entran también en juego tanto dinámicas individualizadoras como las relacionadas con los pares categóricos (de género, etnia, territorialidad, etc.).

Quinto, si la reflexión sobre exclusión se plantea a partir de estos mercados básicos, exclusión no supone un mero complemento de la teoría de capacidades de Sen (2000). El concepto de “necesarios”, prestado de Adam Smith, que se refiere no solo a los bienes imprescindibles para la mera supervivencia sino también aquellos necesarios, valga la redundancia, para ser admitido en la sociedad, remite al consumo. Aunque se tenga una concepción más sofisticada del consumo como mecanismo de pertenencia social, la teoría de capacidades de Sen se inscribe dentro de los parámetros del enfoque sobre pobreza. La reflexión sobre exclusión, a partir de los mercados básicos, supone un derrotero analítico distinto que prioriza -en nuestra opinión- mecanismos más sustantivos de pertenencia social.

Y sexto, se está ante un enfoque en el cual el poder y el conflicto tienen un lugar central en la interpretación. De hecho, exclusión social puede entenderse como una condición de desempoderamiento extremo. De ahí que se está ante un enfoque que repolitiza la cuestión social.

4. Conclusiones

Se quiere finalizar este texto, esbozando las respuestas que se dan desde la exclusión, por cuanto los excluidos no son sujetos sin capacidad de acción social. De hecho, sus respuestas son muy reveladoras de malestares profundos de nuestra sociedad. Veamos muy brevemente tres tipos de respuestas: el conformismo religioso, la emigración y la trasgresión delictiva (Pérez Sáinz y Mora Salas, 2007).

La primera respuesta, la del conformismo religioso, nos remite a una problemática compleja. Coto Murillo y Salgado Ramírez (2008), a partir de su reflexión sobre la percepción de la “pobreza” desde dos teologías de gran influencia en América Latina, la de la liberación y la de la prosperidad, nos ofrecen algunas claves al respecto. Según estos autores, en las diversas variantes de la teología de la liberación, la coexistencia de pecado original/pecado estructural -en el discurso- hace que el primero desplace al segundo y, por tanto, se pierdan tanto la comprensión de la injusticia social como la necesidad de la liberación. Y, en cuanto a la teología de la prosperidad, su idea central es la de mayordomía, pro-

cedente de la parábola de los talentos, que sostiene que Dios ha puesto el mundo al cuidado de los hombres, quienes adquieren responsabilidades por las cuales serán juzgados (Coto Murillo y Salgado Ramírez, 2008).

Por consiguiente, parecería que el discurso religioso se puede mover entre la naturalización de la exclusión con el consiguiente ocultamiento de sus causas y la estigmatización de la exclusión legitimando las desigualdades generadas en el mercado y justificando la no pertenencia a la sociedad que conlleva. En este sentido, la exclusión sería, por un lado, una situación que solo la intervención divina podría solucionar puesto que se trata de un orden natural. Pero, por otro lado, hay delegación divina para que los creyentes, individuos empoderados por tal delegación y obligados a actuar como tales -especialmente en el mercado- puedan superar la exclusión e ingresar en el reino de la prosperidad. Quienes no lo logren merecen su condición de exclusión, lo cual supone un destierro más allá de la frontera de la civilización del mercado que ha recreado el orden (neo) liberal y que la idea de mayordomía equipara al Reino de Dios en este mundo.

La segunda respuesta sería la salida, o sea la emigración, respecto a la cual interesa destacar una dimensión simbólica de gran relevancia. Desde el discurso del poder, los emigrantes fueron simbolizados como “perdedores” que no supieron aprovechar las “oportunidades” de reconversión que ofrecieron los procesos de ajuste estructural.⁶¹ Su marcha fue una auténtica expulsión de la sociedad con la correspondiente estigmatización. Fenómeno este último que se prolongó, aunque redefinido según otros códigos socioculturales, en los países de destino: mano de obra barata, ocupada en actividades también estigmatizadas y -en muchos casos- en condiciones de presencia considerada como ilegal.

Pero, como siempre, la Historia sorprende con sus paradojas interminables. La importancia que ha adquirido el flujo de remesas en la región, y en especial en ciertos países, ha conllevado un cambio radical de la representación de los emigrantes. Este flujo ha servido para múltiples propósitos: equilibrar la balanza de pagos, alimentar el sistema financiero, contribuir a superar carencias materiales básicas de los respectivos hogares y, en algunos casos bajo la forma de remesas colectivas, financiar infraestructura física y social de las comunidades de origen, liberando así al Estado de estas obligaciones. Se puede decir que para ciertos países, como algunos de los centroamericanos y los caribeños, la inserción de

61. En el caso del agro, de donde proviene un buen porcentaje de emigrantes, implicaba el paso del campesinado de subsistencia al de agricultura de exportación.

esas sociedades en la globalización ha tenido lugar -fundamentalmente- a través de la emigración; o sea, ha sido una globalización “desde abajo”. Tal situación ha supuesto que los emigrantes han pasado de ser los “perdedores del ajuste” a los nuevos “héroes globalizadores”. Esta transmutación, en la que el discurso del poder ha hecho gala de su cinismo innato, ha supuesto su reincorporación por la puerta grande de la sociedad.

Finalmente, hay una tercera respuesta, la más temida socialmente: la transgresión delictiva. Se está, de nuevo, ante una problemática compleja: la del delito, que tiene su contraparte en la seguridad ciudadana la cual -en muchos países- se ha erigido en la preocupación primordial de la sociedad. En términos de su relación con la exclusión social, se puede señalar la existencia de dos tipos de situaciones que remiten, justamente, a los dos elementos básicos de la definición de exclusión social: la exclusión primaria generada en los mercados básicos, especialmente el laboral; y la consolidación de tal exclusión ante la ausencia estatal. Sobra decir que estas dos situaciones no agotan la diversidad y complejidad de situaciones delictivas.

La primera tiene que ver con la articulación perversa de la exclusión primaria, generada en los mercados básicos y especialmente en el laboral, y el consumismo una de las dimensiones claves de la actual globalización. Esta es una situación caracterizada por los siguientes elementos. Primero, se está preferentemente ante personas jóvenes y urbanas que serían las más expuestas al consumismo globalizado. Segundo, no hay rechazo inicial de medios institucionales, educación y trabajo, pero se exige que sirvan para sus fines consumistas. Tercero, el rechazo posterior de los medios institucionales implica desafección con el orden social, lo que conlleva una identificación social de las causas, en concreto en términos de las desigualdades imperantes. Cuarto, hay un sentimiento de tener lo necesario pero no lo suficiente. Y quinto, la relación victimario/víctima es percibida en términos de desigualdad social e invertida, por lo que la trasgresión es considerada legítima (Calderón Umaña, 2010). Al respecto, Kessler (2002) ha planteado la existencia de dos lógicas, la del trabajador y la del proveedor, que tienen su legitimidad. Así, esta segunda se basa, no en el origen delictivo del dinero, sino en su utilización para satisfacer necesidades, lo que conduce a que las diferencias entre legalidad e ilegalidad tiendan a borrarse. *At USSR Guild site.*

El segundo tipo de situación muestra sus orígenes en la ausencia del Estado y tiene una expresión primordial en términos territoriales. Es decir, hay un abandono estatal que -ante el vacío creado- lleva a que otros actores ocupen ese territorio

para intentar apropiarse del monopolio de la coerción y, por tanto, controlarlo.

Se está, como se puede sospechar, ante situaciones de pandillas juveniles que luchan por el control de territorios ubicados en zonas urbanas marginales. Grupos que reciben denominaciones diferentes según los países: desde *combos* en Colombia a las temidas *maras* en Centroamérica. En este sentido, el referente territorial en este segundo tipo de situaciones es fundamental y esto se confirma en la definición del “otro” al momento de delinquir. En este sentido, se debe diferenciar dos tipos de “otros”. El primero tiene que ver con personas que por habitar esos territorios, abandonados por el Estado, tienen que pagar “tributos”: “peajes” por entrar y salir de ese territorio o transitar dentro de él; o, por ejercer actividades económicas ligadas a ese territorio (pulperías, buses, etc.).⁶² Como se puede apreciar, la definición territorial de la víctima es inequívoca, así como la del victimario; este impone sus “tributos” porque controla ese territorio excluido. Pero hay un segundo “otro”, la pandilla rival que disputa el territorio. Aquí el conflicto muestra un sello indiscutiblemente territorial y la lucha no es solo material sino también simbólica.⁶³

Por consiguiente, si exclusión social conlleva la no participación en los mecanismos fundamentales de membresía de la sociedad, los excluidos no siempre se conforman con su condición y pueden reivindicar su pertenencia plena a la sociedad. Y esa reivindicación puede tomar derroteros que cuestionan los meros fundamentos del orden social. De hecho, las dos manifestaciones de trasgresión delictiva que se han abordado en los párrafos precedentes suelen ser -en algunos casos- la punta de un iceberg de procesos de ilegalidad mucho más corrosivos. De esta manera, la exclusión social se ha desplazado de la periferia al centro de la sociedad como una problemática que no puede ser ignorada.

62. En este sentido hay también un alejamiento del código clásico del delito en el que no se selecciona a personas con carencias como víctimas por que se empeora su condición y además es poco eficaz por el monto del botín (Míguez, 2002).

63. Al respecto, transcribimos el relato estremecedor de Ricardo Falla, en la introducción del estudio, probablemente más comprensivo del fenómeno de las *maras* en Centroamérica. Antes de la Navidad del 2000, en la ciudad de La Lima -al norte de Honduras- un joven *marero*, dirigente local de la Mara 18, fue asesinado por integrantes de la Mara Salvatrucha, en venganza de un asesinato previo. “...Su madre y sus amistades lo velaron y lo enterraron al día siguiente. Probablemente en ese funeral se platicó de la venganza. Y, como para aplastar al enemigo, a los dos días, la misma mara que lo había asesinado fue por la noche al cementerio, sacó su cadáver y le prendió fuego con gasolina, irrespetando las más sagradas tradiciones populares. No bastaba con haberlo matado físicamente, hacía falta algo así como aniquilarlo simbólicamente y ultrajar a todo el grupo del que era jefe, con lo cual, evidentemente, se le echaba gasolina al fuego de la violencia para que la espiral siguiera interminablemente” (ERIC/IDESO/ IDIES/IUDOP, 2001).

Bibliografía

Álvarez Leguizamón, S. (comp.) (2005): Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructura, discursos y actores, (Buenos Aires, CLACSO/CROP).

Baker, A. (2009): *The Market and the Masses in Latin America. Policy Reform and Consumption in Liberalizing Economies*, (Cambridge, Cambridge University Press).

Barbalet, J.M. (1988): *Citizenship: Rights, Struggle and Class Inequality*, (Minneapolis, University of Minnesota Press).

Barrientos, A. (2004): Latin America: towards a liberal-informal welfare regime, en I. Gough y G. Wood (ed.). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia. Africa and Latin America*, (Cambridge, Cambridge University Press).

Bauman, Z. (2000): Trabajo, consumismo y nuevos pobres, (Barcelona, Gedisa).

Beck, U. y Beck, E. (2003): La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas, (Barcelona, Paidós).

Behrman, J. R.; Gaviria, A. y Székely, M. (2003): Social Exclusion in Latin America: Perception, Reality and Implication, en J. R. Behrman, A. Gaviria y M. Székely (eds.). *Who's In and Who's Out. Social Exclusion in Latin America*, (Washington, Inter-American Development Bank).

Bennholdt-Thomsen, V. (1981): "Marginalidad en América Latina: una crítica de la teoría", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XLIII, N.º 4.

BID (2007): *Outsiders. The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean*, (Washington, Inter-American Development Bank).

Bobbio, N. (1993): *Igualdad y libertad*, (Barcelona, Paidós/I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona).

Bowles, S. y Gintis, H. (1987): *Democracy and Capitalism: Property, Community and the Contradictions of Modern Social Thought*, (New York, Basic Books).

Bulmer-Thomas, V. (1989): *La economía política de Centroamérica desde 1920*, (Tegucigalpa, Banco Centroamericano de Integración Económica).

----- (1998): *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, (México, Fondo de Cultura Económica).

Calderón Umaña, R. (2010): *Delito y cambio social en Costa Rica*, en J. Llobet y D. Durán (ed.): *Política criminal en el Estado social de derecho*, (San José, Ed. Jurídica Continental).

Cardoso, F. H. (1970): “Comentarios sobre los conceptos de sobrepoblación relativa y marginalidad”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, N.os 1 y 2.

Castel, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, (Buenos Aires, Paidós).

----- (2004): *La inseguridad social. ¿Qué es estar desprotegido?*, (Buenos Aires, Manantial).

----- (2010): *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*, (México, Fondo de Cultura Económica).

Castells, M. (1986): *La ciudad y las masas*, (Madrid, Alianza Universidad).

Chatterjee, P. (2008): *La Nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*, (Buenos Aires, Siglo XXI).

Contreras Osorio, R. (2009): *Les limites du libéralisme latino-américain*, (Paris, L'Harmattan).

Coto Murillo, P. y Salgado Ramírez, M. (2008): *Entre el dolor de la pobreza real y el gozo de la pobreza espiritual*, en G. Zalpa y H. Egil Offerdal (comp.).

Dahrendorf, R. (1996): Citizenship and social class, en M. Bulmer y A.M. Rees (ed.): Citizenship today. The contemporary relevance of T. H. Marshall, (London, UCL Press).

De Haan, A. (1999): Social Exclusion: Towards a Holistic Understanding of Deprivation, paper presentado al World Development Report 2001 Forum on "Inclusion, Justice, and Poverty Reduction.

Donzelot, J. (ed.) (1991): Face à l'exclusion, le modèle français, (Paris, Esprit).

ERIC/IDESO/IDIES/IUDOP (2001): Maras y pandillas en Centroamérica, (Managua, UCA Publicaciones), vol. I.

Figueroa, A. (2000): La exclusión social como una teoría de la distribución, en E. Gacitúa, C. Sojo y S. H. Davis (eds.): Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe, (San José, FLACSO/Banco Mundial).

Gacitúa, E. y Davis, S. H. (2000): Introducción. Pobreza y exclusión social en América Latina y El Caribe, en E. Gacitúa, C. Sojo y S. H. Davis (eds.).

Giddens, A. (1989): La estructura de clases en las sociedades avanzadas, (Madrid, Alianza).

Gledhill, J. (2000): El poder y sus disfraces. Perspectivas antropológicas de la política, (Barcelona, Ediciones Bellaterra).

Gore, C. (1995): Introduction: Markets, citizenship and social exclusion, en G. Rodgers, C. Gore y J. B. Figueiredo (eds.): Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses, (Geneva, IILS/UNDP).

Haglund, L. (2010): Limiting Resources. Market-Led Reform and the Transformation of Public Goods, (University Park, The Pennsylvania State University Press).

Karsz, S. (2004): La exclusión: concepto falso, problema verdadero, en S. Karsz (ed.): La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices, (Barcelona, Gedisa).

Kessler, G. (2002): Entre fronteras desvanecidas. Lógicas de articulación de actividades legales e ilegales en los jóvenes, en S. Gayol y G. Kessler (comp.).

Kowarick, L. (1975): Capitalismo e marginalidade na América Latina, (Río de Janeiro, Editora Paz e Terra).

Leyva, F. (2008): Latin American Neostructuralism. The Contradictions of Post-Neoliberal Development, (Minneapolis, University of Minnesota Press).

Lukes, S. (2004): Power. A Radical View, (London, Palgrave Macmillan).

Madrid, R.L. (2003): Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond, (Stanford, Stanford University Press).

Marshall, T. H. (1998): Ciudadanía y clase social, en T. H. Marshall y T. Bottomore: Ciudadanía y clase social, (Madrid, Alianza Editorial).

Marx, K. (1975): El Capital. Crítica de la economía política, (Madrid, Siglo XXI), Vol. I.

Míguez, D. (2002): Rostros del desorden. Fragmentación social y nueva cultura delictiva entre sectores juveniles, en S. Gayol y G. Kessler (comp.).

Mesa-Lago, C. (2004): "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina", Revista de la CEPAL, N° 84.

Mora Salas, M. (2004): Desigualdad social: ¿nuevos enfoques, viejos dilemas? en M. Mora Salas, J.P. Pérez Sáinz y F. Cortés: Desigualdad social en América Latina. Viejos problemas, nuevos debates, Cuaderno de Ciencias Sociales, No 131, (San José, FLACSO).

Morris, A. (2000): "Building Blocks of Social Inequality: A Critique of Durable Inequality", Comparative Studies in Society and History, Vol. 42, N° 2.

Murillo, S. (2008): Producción de pobreza y construcción de subjetividad, en A. D. Cimdamore y A. D. Cattani (coord.).

Nun, J. (1969): "Sobre población relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", Revista Latinoamericana de Sociología, Vol.4, N° 2.

----- (1971): “Marginalidad y otras cuestiones”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, No 4.

Oliveira, F. de (1981): *A economía brasileira: crítica a razao dualista*, (Petropolis, Vozes/CEBRAP).

Oxhorn, P. (2003): *Social Inequality, Civil Society, and the Limits of Citizenship in Latin America*, en S.E. Eckstein y T.P. Wickham-Crowley (ed.).

Pérez Sáinz, J.P. y Mora Salas, M. (2006): “Exclusión social, desigualdades y excedente laboral. Reflexiones sobre América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, Año 68, N° 3.

----- (2007): *La persistencia de la miseria en Centroamérica. Una mirada desde la exclusión social*, (San José, Fundación Carolina/ FLACSO).

----- (2009): “Excedente económico y persistencia de desigualdades en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, Año 71, N° 3.

Perlman, J.E. (1976): *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio do Janeiro*, (Berkeley, University of California Press).

Polanyi, K. (1992): *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, (México, Fondo de Cultura Económica).

Portes, A. (1998): “Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology”, *American Review of Sociology*, N° 22.

Quijano, A. (1974): “The marginal pole of the economy and the marginalized labor force”, *Economy and Society*, Vol. 3, N° 4.

Reis, E.P. (2006): *Inequality in Brazil: Facts and Perceptions*, en G. Therborn (ed.).

Reygadas, L. (2008): *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*, (Barcelona, Anthropos/UAM).

Roberts, B. (1995): *The Making of Citizens. Cities of Peasants Revisited*, (London, Arnold).

----- (1996): "The Social Context of Citizenship in Latin America", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.20, N° 1.

Ronsavallon, P. (1995): *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, (Paris, Le Seuil).

Salvat, P. (2002): *El porvenir de la equidad. Aportaciones a un giro ético en la filosofía política contemporánea*, (Santiago de Chile, LOM Ediciones/Universidad Alberto Hurtado).

Scott, J. C. (2007): *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*, (México, Ediciones Era).

Sen, A. (1983): "Poor Relatively Speaking", *Oxford Economic Papers*, N° 35.

----- (2000): *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutinity*, *Social Development Papers*, No.1, (Manila, Asian Development Bank).

Silver, H. (1994): "Exclusión social y solidaridad social: tres paradigmas", *Revista Internacional del Trabajo*, vol.113, N°s 5-6.

Tamez González, S. y Moreno Salazar, P. (2000): *Seguridad social en América Latina*, en E. de la Garza Toledo (coord.).

Tezanos, J. F. (2004): *La sociedad dividida. Estructura de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*, (Madrid, Biblioteca Nueva).

Tilly, C. (1999): *Durable Inequality*, (Berkeley, University of California Press).

Thorp, R. (1998): *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo/Unión Europea).

Turner, B. (1993): *Contemporary Problems in the Theory of Citizenship*, en B. S. Turner (ed.): *Citizenship and Social Theory*, (London, Sage Publications).

Valencia Lomelí, E. (2008): "Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates", *Annual Review of Sociology*, vol.34.

Weber, M. (1984): *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, (México, Fondo de Cultura Económica).

Wright, E.O. (1999): *Metatheoretical Foundations of Charles Tilly's, Durable Inequality*, ponencia revisada al panel sobre "Charles Tilly's, Durable Inequality", Social Science History Conference, Chicago, Illinois, November 20.23, 1998.

CAPÍTULO II

LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN CENTROAMÉRICA A INICIOS DEL SIGLO XXI.

Una interpretación cuantitativa

*Juan Pablo Pérez Sáinz, Rafael Segura Carmona
y Diego Fernández Montero*

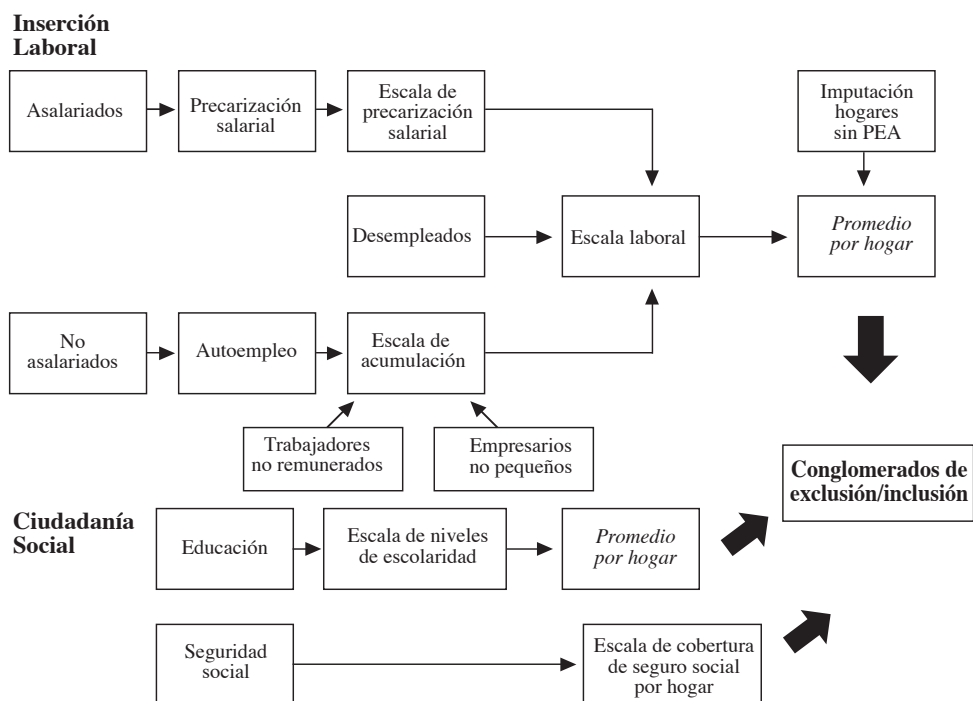
El presente texto retoma las propuestas analíticas formuladas en el capítulo anterior para llevar a cabo una interpretación de orden cuantitativo del fenómeno de la exclusión social en Centroamérica durante la primera década del presente siglo. En un primer apartado se explicitan las decisiones analíticas que han orientado la propuesta metodológica para operacionalizar el enfoque de exclusión social que se asume. Los pasos concretos de este ejercicio se encuentran en un anexo metodológico que se adjunta al final de este capítulo. En un segundo apartado se intenta analizar evidencia empírica proveniente de encuestas de hogares o de condiciones de vida en seis países del Istmo: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. En concreto, el esfuerzo analítico de este segundo acápite se centra en los mapas sociales que han generado las dinámicas de exclusión/inclusión en Centroamérica. Esta interpretación continúa en un tercer apartado donde se muestra la incidencia de la exclusión y los perfiles de los hogares que la padecen. En el cuarto acápite se plantean ejercicios de simulación tendientes a mostrar qué implicaría intentar reducir los niveles existentes de exclusión social en nuestra región. Y se concluye sintetizando las principales reflexiones analíticas y los hallazgos empíricos más relevantes.

1. Exclusión social: una propuesta metodológica para Centroamérica

Esta es una propuesta condicionada por las fuentes de información que se van a tomar en consideración: las encuestas de hogares y de condiciones de vida realizadas en Centroamérica en la última década.¹ Se supone que, con cierta frecuencia, hay que recurrir a aproximaciones para intentar compatibilizar lo máximo posible los términos analíticos postulados con la información disponible.

Para este propósito de operacionalización, el siguiente diagrama ayuda a seguir la argumentación. Como se ha señalado en la introducción, no se trata de detallar el ejercicio de operacionalización, para ello está el anexo metodológico, sino de sustentar analíticamente las decisiones más relevantes que se tomaron.

Diagrama de operacionalización del concepto de exclusión social



1. Al respecto se puede consultar el anexo metodológico.

Para comenzar, se aclara que la unidad de análisis va a ser el hogar. En las fuentes utilizadas, suele corresponder al grupo humano que comparte recursos para satisfacer necesidades mínimas; en este caso, alimenticias; es una aproximación muy acorde con el enfoque de pobreza. Coincide con el término unidad doméstica que corresponde a la unidad residencial, si bien hay casos donde dentro de una misma vivienda se encuentran dos o más hogares (comparten techo pero no alimentación). Y también suele corresponder con la unidad familiar, aunque esta puede tener múltiples formas: la tradicional nuclear, la ampliada (con algún miembro agregado), la extensa (dos o más núcleos familiares), la monoparental, la unipersonal o incluso ausencia de lazos familiares.²

Si bien, de acuerdo con la argumentación del apartado precedente, se podría tomar a la persona³ como unidad de análisis, el hogar tiene varias ventajas. Primero, remite al proceso de reproducción de la población, cuya organización central es justamente el hogar, justificando que al sustantivo exclusión se le añada el calificativo social. Este principio supone que una persona puede sufrir exclusión primaria, pero esta se puede compensar si en el hogar de pertenencia otros miembros, también insertos en mercados básicos, no la sufren. En este sentido, el hogar puede generar efectos compensatorios como la ciudadanía social provista por el Estado.⁴ Segundo, hay dimensiones de la ciudadanía social que se concretan al interior del hogar. Por ejemplo, los beneficios de la seguridad social obtenidos por alguna persona, debido a la naturaleza de su ocupación, pueden ser compartidos por familiares de su hogar. Y tercero, la inserción en el mercado de trabajo no suele responder a decisiones estrictamente individuales, es resultado de una negociación al interior del hogar. Y, de la misma manera, en sociedades como las centroamericanas donde no existen subsidios para el desempleo, la búsqueda activa de un trabajo se posibilita por la solidaridad del hogar que asume esos costos.

Si bien es sabido, que el hogar -en tanto que organización- está estructurado a base de relaciones de poder (especialmente, de género y edad), la información disponible no permite captarlo.⁵ Este aspecto resulta fundamental por cuanto las agregaciones, desde la información captada a nivel de personas a hogares,

2. Piénsese en amigos viviendo y compartiendo gastos de alimentación juntos.

3. Hablamos de personas y no de individuos pues aquellas no se reducen a estos. Si bien toda persona tiene una dimensión individual, que la hace única, también se caracteriza por su pertenencia a grupos sociales, de clase o de otra naturaleza. Y esta pertenencia no se puede caricaturizar como atributos de los individuos. La persona es una fusión de distintos tipos de sujetos sociales.

4. De hecho, esta idea está recogida en el enfoque sobre regímenes de bienestar en los que este no es solo provisto por el Estado sino también por el mercado (para aquellos con suficientes ingresos) y por la familia.

5. Distinto es el caso de la inserción laboral respecto a la cual hay un par de propuestas de cómo captar relaciones de poder a partir de la información manejada.

se han hecho como promedios simples, lo que implica homogeneidad entre los miembros del hogar, un supuesto poco realista pero insalvable.

Este esquema tiene una doble entrada: la inserción laboral y la ciudadanía social. Responde así a la lógica de la argumentación sobre exclusión social desarrollada en el capítulo precedente: la generación de una exclusión primaria en los mercados básicos y la falta de acceso a la ciudadanía social. Vamos a comenzar con esta última con varias reflexiones.

La primera es que la dimensión de educación ha sido operacionalizada en términos de credenciales y no de años de educación. Esta decisión remite al tema del “capital humano” respecto al cual se deben hacer dos observaciones. Primero, se ha tomado en cuenta solo la dimensión educativa pues se piensa que la referida a la experiencia laboral ⁶ ha perdido importancia con la globalización del proceso de acumulación. El hecho de que las trayectorias laborales hayan perdido su linealidad, como las estructuraban los mercados internos de las grandes firmas e instituciones públicas, hacen que esta dimensión revista menor relevancia. En este sentido, las trayectorias devienen más erráticas y, sobre todo, inciertas, al convertir la cultura del riesgo en un elemento más relevante pero que no se puede captar con la información que se procesa y analiza. Y segundo, en cuanto a la dimensión educativa se le aborda en términos ordinales y no como variable continua, puesto que se considera que el mercado de trabajo reconoce credenciales y no mera acumulación de años de escolaridad. ⁷ En otras palabras, los empresarios no definen el perfil de los puestos de trabajo, ni remuneran la fuerza laboral, en función de si tienen uno, dos o tres años de educación, sino más bien de si han culminado ciclos educativos completos que, en el plano formal, les acreditan para desarrollar un conjunto de labores específicas (Mora Salas y Pérez Sáinz, 2009).

La segunda reflexión procura señalar que educación y seguridad social remiten a los dos principios que ha caracterizado el desarrollo de ciudadanía social en nuestra región, como en el resto de América Latina. La seguridad social está asociada al período previo a la crisis de los 80 del siglo pasado y a la centralidad que adquirió el empleo formal en el mercado de trabajo con el que se articuló estrechamente (Roberts, 1995, 1996). Su desarrollo tuvo momentos y caracte-

6. Recordemos que en la perspectiva de Becker (1975) el “capital humano” es un concepto síntesis de tres condiciones del individuo: salud, educación formal y conocimiento aprendido en la práctica (experiencia laboral). Empero, en los estudios sobre el tema se suele usar la variable años de educación como el indicador sintético de este concepto. La razón de esta selección es de orden práctico pues no suele haber información confiable sobre las otras dos dimensiones.

7. Esta constituye una diferencia notoria con el enfoque tradicional del “capital humano”.

rísticas diferentes en la región, tal ha quedado plasmado en la conocida tipología de Mesa-Lago (1994).⁸ En cuanto a la primera, es sabido que la última fase de políticas sociales del orden (neo) liberal, el de programas de transferencias condicionadas, se ubica al fortalecimiento del “capital humano” en el centro de su acción y, por tanto, la educación juega un papel fundamental al respecto.

En este sentido, contrastar los impactos correctores de la exclusión primaria de estos dos principios constitutivos de la ciudadanía social puede ser interesante para apreciar la capacidad incluyente de cada uno de ellos. Pero hay que tener cuidado con este ejercicio y no llevar las conclusiones demasiados lejos por dos razones. Primero, el desarrollo de la educación no es privativo de las políticas sociales actuales. Ya en el período anterior hubo intentos y de hecho se puede decir que, junto a las políticas de salud, las de educación constituían los pilares básicos de la ciudadanía social, aunque su piedra angular fuera el sistema de seguridad social. Además, hubo países donde las políticas educativas, con pretensiones universalizantes, se desarrollaron antes.⁹ Y segundo, los sistemas de seguridad social no han llegado intactos al presente, todo lo contrario. En términos de salud, la reforma se ha expresado en la apertura hacia el sector privado.¹⁰ Pero, sin lugar a dudas, las pensiones han sufrido mayores cambios. La privatización alcanzada ha representado la mayor transformación en toda la historia de la seguridad social, más allá incluso de América Latina (Madrid, 2003). Mesa-Lago (2010: cuadro 1) ha clasificado, hacia fines de la primera década del actual siglo, las reformas de las pensiones en dos grandes grupos. Por un lado, están los casos en los que no ha habido reformas estructurales y este autor los

8. Este autor diferenció entre un grupo pionero (Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay) cuyos programas de pensiones se comenzaron a desarrollar en las décadas de los 20 y 30; por su carácter temprano, los diversos sistemas de la seguridad social tuvieron una evolución fragmentada e independiente entre sí y su cobertura habría tenido forma piramidal, con un vértice de grupos pequeños con buena protección y una amplia base, menos protegida. El segundo grupo, compuesto por nueve países (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela) configuran el grupo intermedio que tiene sus inicios en la década de los 40, o sea con el inicio del momento de modernización nacional. (Costa Rica, por su desarrollo posterior, se acercó al primer grupo). Su estructura fue, institucionalmente, más unificada con una cobertura menos estratificada que la anterior pero espacialmente limitada al nivel superior del sistema urbano. Y en tercer lugar, está el resto de países (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), el grupo tardío, con un inicio de sus programas de pensiones en las décadas de los 60 y 70, aunque los programas de enfermedad y maternidad son anteriores. Su cobertura fue la más baja de los tres grupos. Por consiguiente, en términos del desarrollo histórico del sistema de seguridad social, en la región tenemos representantes de los tres grupos: Costa Rica (primero); Panamá (segundo); y el resto (tercero).

9. Este habría sido el caso de países que, en el último tercio del siglo XIX, propiciaron la inmigración europea por problemas de falta de mano de obra pero, sobre todo, con fines “civilizadores”. La educación representó el mecanismo de integración a la comunidad nacional y, al respecto, destaca el caso argentino. En Centroamérica, los intentos de atraer inmigrantes fracasaron, salvo casos de grupos muy específicos. No obstante, en Costa Rica, las élites liberales de ese período fueron exitosas en su ejercicio de imaginar la nación en términos de blanqueamiento, negando el pasado de mestizaje, e idearon un ejercicio de “auto-inmigración”. El desarrollo de la frontera agrícola, asociada al desarrollo de la caficultura, se haría con la propia población “blanqueada” y “civilizada” (Palmer, 1995). En su “civilización” la educación fue fundamental.

10. Siguiendo a Mesa-Lago, Martínez Franzoni (2010) ha identificado tres grupos de países en la región. El primero corresponde a un sistema unificado con gran protagonismo estatal y cobertura alta o universal; Costa Rica pertenece a este grupo (también Belice pero este país no está considerado en el presente estudio). Panamá se inscribe dentro de un modelo denominado dual con presencia estatal notable pero diferenciada en dos entidades (la salud pública y la seguridad social) y una participación marginal del sector privado. Finalmente, está el resto de los países donde la acción estatal es deficiente; entre un cuarto y la mitad de la población tiene que recurrir a mecanismos privados o comunitarios. Es una situación de segmentación.

califica de sistemas “públicos” por sus características: cotización no definida al contrario de la prestación; régimen financiero de reparto o capitalización parcial colectiva; y administración pública. Dentro de esta categoría se encuentran tres países centroamericanos: Guatemala, Honduras y Nicaragua.¹¹ Y, por otro lado, están los casos con reformas estructurales que presentan distintos modelos: sustitutivo (con un solo caso centroamericano: El Salvador); paralelo (sin ningún caso centroamericano), y mixto (con dos casos centroamericanos: Costa Rica y Panamá)¹². El primer modelo, el sustitutivo, es diametralmente opuesto al sistema público (cotización definida al contrario de la prestación, régimen de capitalización plena individual y administración privada) mientras los otros dos tienen un carácter intermedio, lo cual ha supuesto que la privatización haya sido más profunda en el primer modelo.

Aprovechemos para destacar el principal efecto de la privatización de las pensiones: la pérdida del principio de solidaridad como criterio fundamental en la concepción de este sistema. Como lo señala -de manera lapidaria- Mesa-Lago (2004: 79), este principio “...es sustituido en el sistema privado por el principio de equivalencia estricta entre la cotización y el nivel de la pensión, que reproduce las desigualdades existentes en el mercado de trabajo y el salario, elimina la distribución entre generaciones y traspasa al Estado la función redistributiva (externa al sistema privado), mediante la garantía de una pensión mínima y la concesión de pensiones asistenciales”. Por consiguiente, la privatización del sistema de pensiones ha impedido que la ciudadanía social juegue su papel nivelador mínimo y se ha convertido, más bien, en caja de resonancia de las desigualdades del mercado de trabajo.

Y la tercera reflexión se relaciona con retos analíticos y metodológicos. Es sabido que la oferta en servicios educativos, de salud y de pensiones, no es exclusivamente pública. Por el contrario, con el nuevo orden (neo) liberal la privatización ha ganado fuerza. Este fenómeno no se puede captar satisfactoriamente por la información utilizada pero se quiere llamar la atención respecto a esta cuestión de cara al futuro. Igualmente, está la problemática de la calidad. En el estudio -como no puede ser de otra manera- se asume la cobertura de los servicios sociales que reflejan los datos. Poder incorporar criterios de calidad podría modificar

11. En este último país se promulgó una ley de privatización pero que no se ha aplicado.

12. En este país su instauración es reciente, del 2008. En cuanto a Costa Rica, se debe señalar que todos los asegurados deben estar en el pilar público y todos los asalariados, en el privado.

esas primeras estimaciones, rebajándolas.¹³ Este es otro reto metodológico que habrá que afrontar en el futuro cuando haya información sobre la calidad de la ciudadanía social.

En cuanto a la parte superior del diagrama, la referida a la inserción laboral, hay que destacar -en primer lugar- que la diferenciación entre asalariados y no asalariados remite a la problemática de la heterogeneidad que ha caracterizado históricamente la configuración y el desarrollo de los mercados de trabajo en la región. Los procesos de salarización no han logrado ser universales en el pasado ni en el presente. Esta ha sido una preocupación de larga data en las reflexiones latinoamericanas sobre mercados de trabajo y, al respecto, ha habido cuantiosas contribuciones.¹⁴

Pero esta fue una reflexión que tuvo como referente histórico el período previo a la crisis de los 80 del siglo pasado y que enfatizó la distinción entre formalidad/informalidad. La actual situación, gestada a partir de procesos de ajuste estructural y signada por la globalización, ha introducido notorios cambios entre los resaltan la crisis del empleo formal, referente central de los mercados laborales en la modernidad previa y sinónimo de empleo moderno (Pérez Sáinz, 2003). Esta crisis tiene una consecuencia analítica de gran significado: cuestiona la distinción formal/informal que caracterizaba la heterogeneidad del mercado de trabajo en el período de modernización previo, como se acaba de mencionar. Merece la pena detenerse un momento en esta cuestión; los análisis siguen recurriendo a esta distinción y es necesario justificar por qué no se toma en cuenta en la presente propuesta analítica y metodológica.

En la región ha habido dos interpretaciones serias para argumentar ese corte que implican miradas distintas y que merecen ser consideradas.¹⁵ La primera fue la propuesta por el ya extinto Programa Regional de Empleo para América Latina y El Caribe (PREALC) que puede ser denominada estructuralista. Partiendo de la heterogeneidad estructural que caracterizaba las economías latinoamericanas

13. Este es un ejercicio que ya hace la Caja Costarricense del Seguro Social, en términos de auto-evaluación, cuando compara coberturas simples con aquellas que toman en consideración los denominados criterios de compromiso de gestión que, justamente, remiten a la calidad de la prestación.

14. El texto pionero es el de Singer (1976). Pero, sin lugar a dudas, fue el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) el que asumió, con más decisión, este enfoque de heterogeneidad dando lugar a un impresionante volumen de trabajos empíricos, en relación con toda la región, así como sugerentes propuestas teóricas y metodológicas. Al respecto, véanse, entre otros, Souza y Tokman (1976), Solimano (1985) y Mezzera (1985).

15. La problemática de la informalidad, desde mediados de los 80, adquirió una gran relevancia y originó numerosas propuestas interpretativas pero algunas de más que dudosa rigurosidad científica. En este último sentido hay que destacar la formulada por Hernando de Soto, sin duda la de mayor difusión y aceptación. Un perfecto ejemplo del nuevo sentido común que empezaba a imponerse en la región. Para un análisis de este conjunto de propuestas, véase Pérez Sáinz (1991).

durante el período previo a las crisis de los 80, postuló la existencia de dos sectores en el ámbito urbano: uno formal y otro informal. El primero estaba constituido por empresas de mediano o gran tamaño cuya característica fundamental era la alta productividad. Por el contrario, el sector informal urbano lo configuraban establecimientos pequeños de baja productividad. Es decir, desde este enfoque, la distinción formal/informal invocaba sectores diferenciados por distintos tipos de unidades económicas (empresas en el formal, meros establecimientos en el informal) y los criterios diferenciadores eran el nivel de productividad asociado al tamaño del establecimiento: a mayor este, mayor la productividad (sector formal) y viceversa (sector informal).

Por el contrario, el segundo enfoque, que se puede denominar como regulacionista, está asociado a autores como Portes y sus colaboradores (Portes, 1994; Portes y Walton, 1981; Portes y Benton, 1987; Itzighson, 2000). El énfasis es distinto; se focaliza en las relaciones asalariadas y en el propio mercado de trabajo. Si estas están reguladas, de acuerdo con los estándares vigentes en la respectiva sociedad, se estaría ante formalidad; de lo contrario, tales relaciones serían informales.¹⁶ De hecho, el uso que se ha dado previamente a la relación entre seguridad social y empleo formal, responde a este enfoque.

Pero, los actuales cambios del mercado de trabajo cuestionan estos cortes entre formalidad/informalidad. Así, respecto al enfoque del PREALC hay que hacer un doble señalamiento. Por un lado, el hecho de postular la asociación entre tamaño del establecimiento y nivel de productividad responde a un mundo fordista, basado en las economías de escala. La actual revolución tecnológica, en especial en su componente de microelectrónica, ha cuestionado esa asociación por cuanto se puede encontrar empresas pequeñas pero de alta productividad. Si bien no se puede hablar de la desaparición del fordismo, hay sectores de la economía que responden ya a otros criterios organizativos de naturaleza postfordista. Y, por otro lado, la propuesta del PREALC fue pensada teniendo como referente histórico la modernización previa, o la industrialización sustitutiva de importaciones; era una propuesta históricamente acotada. En cuanto al enfoque regulacionista, hay que destacar que lo que caracteriza al mundo salarial en la actualidad, son las tendencias hacia la precarización. Este fenómeno supone que la frontera de antaño entre empleo formal y trabajo informal se muestra difusa.

16. Portes (1994: table 7.2) plantea la existencia de cuatro tipos de estándares: derechos básicos (contra el uso de trabajo infantil; contra el trabajo forzado; contra la coerción física); derechos de supervivencia (de salario mínimo; de compensación por accidente; de limitación de la jornada laboral); derechos de seguridad (contra despido injustificado; por compensación por finalización de contrato; por compensación para familiares sobrevivientes); derechos cívicos (de asociación libre; de representación colectiva; denuncia de abusos).

Por consiguiente, independientemente del enfoque que adopte, estructuralista o regulacionista, el corte formal/informal no tiene más el poder diferenciador de antaño (Pérez Sáinz, 1998).

Por las razones indicadas, en la presente propuesta no se utilizan estas categorías porque se consideran que ya perdieron su pertinencia heurística aunque, paradójicamente, siguen gozando de amplia aceptación.¹⁷

En este sentido, la operacionalización de las ocupaciones asalariadas (empleados de empresas privadas, del sector público y empleadas domésticas) se ha abordado en términos de precarización. La precarización de las relaciones salariales, como ha argumentado Mora Salas (2010), conlleva una triple dimensión: la desregulación laboral (Bulmer-Thomas, 1997; Lozano, 1998); la flexibilización de las condiciones de empleo a nivel de las empresas (Carrillo, 1995; De la Garza, 2000); y la crisis de la acción colectiva de orden laboral, en concreto del movimiento sindical (Zapata, 1993; Murillo, 2001). Estos tres procesos se han desarrollado, con ritmos distintos según el país y el momento, desde la crisis de los 80 del siglo pasado y el mundo asalariado de la región se ha redefinido en torno a la precarización.

La información manejada en este estudio permite solo una aproximación en términos de estándares laborales. Es preciso aclarar el término estándar pues trae reminiscencia de los utilizados en la definición de pobreza criticada en el capítulo precedente. En este caso, no se trata de estándares fijados por expertos, sino de normas laborales vigentes en cada país y que reflejan la codificación de la correlación de fuerzas del mundo laboral en una sociedad dada y en un cierto momento histórico. Es decir, retrata una normatividad que expresa una realidad social signada por relaciones de poder.

Esta aproximación privilegia la dimensión de regulación sobre la de flexibilización y la de acción colectiva. En el caso de la flexibilización de las condiciones de empleo a nivel de empresas, encuestas de establecimientos serían más adecuadas que las utilizadas, que son de hogares. No obstante, algunos de los estándares podrían ser utilizados como proxies de flexibilización como el referido a la estabilidad laboral o la jornada laboral. Y en cuanto a la acción colectiva, si bien en algunas bases de datos se tiene información sobre afiliación a sindicatos u otras organizaciones laborales, lo indicado serían datos sobre acciones.

17. La OIT ha intentado rescatar esa distinción combinando los enfoques estructuralista y de regulación (Tokman, 2004). Pero esa conjunción no supone que las críticas a ambos enfoques dejen de ser pertinentes.

La escala construida se mueve entre un valor máximo, el cual refleja que en el puesto de trabajo ocupado por la persona cumple con todos los estándares considerados. Lo contrario ocurre con el valor mínimo que expresa una situación de precariedad extrema. Esta es una escala de empoderamiento de trabajadores asalariados pues refleja capacidad de negociación de sus condiciones de trabajo. El desempoderamiento mayor, el de ausencia de cualquier estándar, se capta sin problema alguno y es la situación que se asocia con la de exclusión primaria. No pasa lo mismo con su opuesto: el de mayor empoderamiento. En esa posición podemos encontrar, por ejemplo, tanto a un/a gerente de multinacional como a un/a trabajador/a manual del sector público donde se suele cumplir con la normativa laboral vigente. Para poderlos diferenciar sería necesario información adicional como, por ejemplo, la existencia de bonos que sí se aplicaría al/a la gerente pero no al/a la trabajador/a manual; pero esta información no está disponible en las fuentes utilizadas.

La idea de (des)empoderamiento se mantiene respecto de los trabajadores no asalariados (trabajadores por cuenta propia y propietarios de establecimientos con menos de 10 trabajadores). Lo que se tiene es una escala de acumulación entendida como la capacidad de contratar mano de obra.¹⁸ Se trataría, por consiguiente, de acumulación de capital variable según la tradición marxista. En este sentido, a mayor control de fuerza laboral, mayor empoderamiento y viceversa. Se debe aclarar que el término contratación implica mano de obra que se remunera. La categoría de trabajadores no remunerados se incorporan a esta escala en su valor mínimo en vista de que se trata de trabajadores altamente desempoderados cuya capacidad laboral no es reconocida por el mercado a través de una remuneración.¹⁹ El caso opuesto lo constituyen los propietarios no pequeños (con empresas que emplean 10 o más trabajadores) a quienes se les asigna al valor máximo de la escala. Pero aquí tenemos una situación similar a la señalada respecto de la escala de asalariados. No es lo mismo emplear a 10 trabajadores que a 500, puesto que se está ante diferentes tipos de empresas y, por tanto, de niveles de acumulación. Pero la información de la mayoría de las bases impide establecer esas distinciones.

18. Esta escala se ha matizado de doble manera. Por un lado, se ha tomado en cuenta la existencia o no de un local destinado a fines propiamente económicos y, por tanto, separado de la vivienda. El logro de tal separación sería indicativo de mayor capacidad de acumulación. Y, por otro lado, se ha tratado de manera separada a los profesionales independientes que constituyen una categoría empoderada de trabajadores por cuenta propia gracias a sus credenciales educativas. Para ambas cuestiones, véase el anexo metodológico.

19. Esta es la razón de no haberlos considerado como asalariados. De hecho, en la gran mayoría de los casos se trata de trabajadores laborando en el seno de una economía familiar. Esta situación podría concebirse como una especie de trabajador familiar colectivo y el mercado suele reconocer, mediante el ingreso, solo a la persona que encabeza tal economía.

Esta capacidad de contratación de mano de obra es solo una dimensión para diferenciar entre distintos tipos de productores y capitales. Sería necesario tomar en cuenta también otros mercados básicos (el de capitales o el de seguros) a fin de captar –de manera más precisa– las posibilidades para acaparar oportunidades de acumulación. Por ejemplo, el acceso a crédito sería un excelente indicador de tal acaparamiento pero, desgraciadamente, este tipo de información está ausente en la evidencia que se utiliza en el presente estudio.

Como se muestra en el diagrama, ambas escalas homologadas se juntan en una sola. A ella, en su valor mínimo, se incorporan los desempleados, sean cesantes o personas que buscan empleo por primera vez.

La parte superior derecha del diagrama refleja un grupo especial de hogares: aquellos que no tienen ningún miembro ocupado ni desempleado. Para no perderlos, en virtud de que en países como Costa Rica constituyen un porcentaje cercano a un 10% del total de los hogares, se ha recurrido a un procedimiento de imputación. Esta se ha basado en los tipos de ingresos no laborales (pensiones, remesas, transferencias privadas, etc.) y la frecuencia de su recepción para ubicarlos en la escala laboral; es decir, se ha elaborado una escala ad hoc que refleja patrimonio y estabilidad de los ingresos no laborales.

Por consiguiente, la operacionalización del concepto de exclusión social propuesto desemboca en tres escalas. La primera refleja, a través de credenciales educativas, el principio que prima en la actual ciudadanía social, mientras que la segunda, a través de la condición de aseguramiento, expresaría el principio de la ciudadanía del pasado. Y la escala laboral muestra, tanto para asalariados y no asalariados (además de empresarios no pequeños, trabajadores no remunerados y desempleados) el (des)empoderamiento en un mercado básico, el de trabajo. Estas tres escalas se utilizan en un análisis de conglomerados que constituye una técnica de análisis multivariado con fines exploratorios. Permite identificar agrupaciones subyacentes en una población a partir de la afinidad de características previamente establecidas que, en este caso, serían las tres escalas utilizadas.²⁰

20. Hay varios métodos de conglomerados pero se ha optado por el denominado *two step clusters*. Este método tiene varias ventajas: permite trabajar con bases de datos grandes; posibilita la incorporación de variables tanto métricas como no métricas (que no es el caso, en este análisis); permite fijar previamente el número de conglomerados que se desean (opción que no se ha utilizado); y los estadísticos generados proporcionan una orientación sin par de la determinación óptima, de número óptimo de grupos, así como la bondad de ajuste en esa agrupación.

Pero antes de abordar el análisis de la evidencia empírica sobre Centroamérica, conviene referirnos a dos cuestiones de orden operacional.

La primera tiene que ver con la identificación de valores en cada una de las escalas que marcan fronteras de (des)empoderamiento. Así, en el caso de la escala de seguridad social, el valor es 5, que corresponde a situaciones donde al menos un miembro del hogar no está cubierto; eso supone que cualquier enfermedad o accidente que sufra esa persona tiene que ser asumido por la familia; también si esa persona dejara de trabajar, si así lo venía haciendo, pasa a depender económicamente del hogar. En cuanto a la escala de credenciales el valor es 3, que representa un promedio de logros educativos, diferenciados generacionalmente, insuficientes para acceder a la ciudadanía social. Para los de mayor edad, ese logro era la primaria completa ya que estudiaron en un período, el previo a la década de los 90, ²¹ donde las políticas educativas buscaban universalizar ese primer nivel de escolaridad, mientras que generaciones recientes tienen como horizonte la finalización de la secundaria acorde con los objetivos educativos actuales y con las exigencias mayores que impone el mercado de trabajo. Y el punto de corte en la escala de inserción laboral es de 2.7, resultante de tomar en cuenta, por un lado, situaciones asalariadas donde se ha logrado que se cumpla al menos con un estándar laboral y, por otro lado, situaciones no asalariadas donde pequeños propietarios son capaces, al menos, de contratar remuneradamente otra persona. Este punto expresa el comienzo de un empoderamiento mínimo de los trabajadores (asalariados o por cuenta propia). En este sentido, valores iguales o menores (en el caso de la seguridad social y de las credenciales educativas) y estrictamente menor (en el caso de la inserción laboral) reflejarían situaciones de déficit en términos de la dimensión correspondiente. ²²

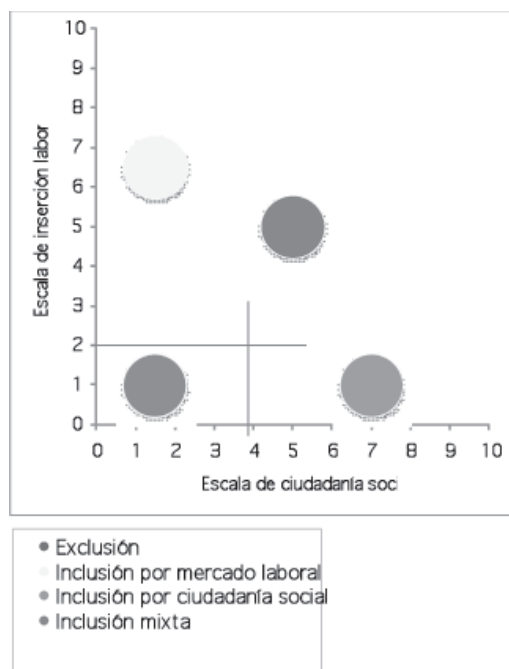
La segunda cuestión remite a que el análisis de conglomerados, resultado del procesamiento de las tres escalas, se va a realizar solo sobre dos dimensiones, pues las escalas de credenciales educativas y la de seguridad social se van a compactar, mediante un promedio simple, en una única escala de ciudadanía social. Ello implica que el punto de corte en esta nueva escala es también un promedio simple: 4 (3 de la escala educativa, 5 de la otra). Plasmadas estas escalas como ejes de coordenadas (ordenadas para el de inclusión laboral y abscisas para ciudadanía social), se puede graficar un mapa social en que se reflejan las fuerzas incluyentes tanto del mercado (en concreto del laboral) y el Estado (en

21. Década a partir de la cual se impone un nuevo orden de acumulación.

22. La elaboración en detalle de estos puntos de corte se puede consultar en el anexo metodológico. En el apartado tercero, se validarán empíricamente a base de un análisis discriminante.

términos de ciudadanía social).²³ Además, se puede delimitar una zona de exclusión, cercana al origen de coordenadas, con un rectángulo con puntos de corte de 2.7 en el eje de ordenadas (escala de inclusión laboral) y de 4 en el de abscisas (escala compactada de ciudadanía social). Los resultados se pueden interpretar en términos de cuatro patrones ideales de aglomeración, tal como se refleja en el siguiente gráfico.

Gráfico 1
Patrones ideales de conglomeración



El primero sería el de asistencia social, lo cual implicaría que la inclusión social tiene lugar, fundamentalmente, a través del Estado y los conglomerados se ubicarían cercanos al eje de abscisas fuera de la zona de exclusión.²⁴ Un segundo mostraría que esa inclusión, por el contrario, pasa por el mercado de trabajo; es decir, se estaría ante un patrón de inclusión laboral. En este caso, los conglomerados tenderían a localizarse cercanos al eje de ordenadas y también fuera de la región de exclusión. La combinación de ambos mostraría un patrón mixto que

23. Estos referentes, mercado y Estado, hay que manejarlos con cuidado por cuanto el mercado puede proveer ciudadanía social (educación y salud privadas) a quien tenga capacidad monetaria para ello; y en el mercado de trabajo, el empleo público –en algunos casos– no es desdeñable.

24. Se habla de conglomerados en plural y, como se apreciará más adelante, los tamaños de los conglomerados varían dependiendo del porcentaje de hogares que logran aglutinar.

recordaría la ciudadanía social del período previo a la década de los 80 del siglo pasado cuando empleo y ciudadanía coincidían. La ubicación de los conglomerados sería en torno a la diagonal del gráfico. Y, finalmente, estaría el patrón de exclusión social en que ninguno de los mecanismos, ni el de inserción laboral ni el de ciudadanía social, tendría fuerza incluyente suficiente. Obviamente, los conglomerados estarían dentro del rectángulo de exclusión. Pero, en términos de la interpretación del mapa social, debe observarse también la concentración y la dispersión de los conglomerados para tener una idea de si se refleja cohesión o polarización en la respectiva sociedad.

2. Dinámicas de exclusión/inclusión y mapas sociales en Centroamérica

En este apartado se comienza a abordar la evidencia empírica para 16 observaciones recientes, de la primera década del presente siglo, referida a los seis países de la región.²⁵ Se inicia con la interpretación de la evolución de las tres escalas (la de inserción laboral, la de seguridad social y la de credenciales educativas) cuyos supuestos analíticos de su construcción se han explicitado en el apartado precedente. Como estas escalas han servido para la configuración de conglomerados, se continúa con el análisis de estos en términos de los mapas sociales que han configurado. Y se concluye determinando la incidencia en términos de inclusión que tiene cada uno de los dos componentes de ciudadanía social, la seguridad social y los credenciales educativos, aquellos que, en la interpretación de mapas sociales, se tratan de manera conjunta.

La evidencia sobre las escalas utilizadas se refleja en el cuadro 1. Este facilita un primer abordaje para apreciar cuáles son las dinámicas de inclusión social con mayor incidencia tanto regional como nacional.

25. Para ello se ha generado una “megabase” regional que en sí constituye un producto de gran valor. Este ha sido el mérito exclusivo de Rafael Segura Carmona y de Diego Fernández Montero.

Cuadro 1
Centroamérica: descriptivos y “brechas” de inclusión de las escalas de
credenciales educativas, seguridad social y de inserción laboral por país y año

	Costa Rica			El Salvador			Guatemala			Honduras			Nicaragua			Panamá		
	2001	2005	2009	2001	2005	2009	2001	2006	2009	2001	2005	2007	2001	2005	2007	2001	2005	2009
Escala de Seguridad Social																		
Media	6,8	6,8	7,1	3,9	3,9	4,0	4,2	4,4	4,1	1,1	1,1	1,0	3,7	3,8	3,8	4,2	4,0	4,5
Mediana	6,7	6,7	7,0	3,8	3,8	3,8	4,0	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,8	3,8	3,8	5,0	4,4	5,0
Desviación típica	2,0	2,1	2,1	2,3	2,5	2,5	2,2	2,4	2,2	2,2	2,3	2,2	2,0	2,2	2,2	3,5	3,4	3,5
Escala de credenciales Educativas																		
Media	3,0	3,2	3,4	2,3	2,5	2,6	1,5	1,6	1,8	1,9	1,9	2,0	1,9	2,1	2,1	3,4	3,7	3,9
Mediana	2,4	2,6	3,0	1,9	2,0	2,2	0,8	0,8	1,2	1,3	1,3	1,4	1,3	1,6	1,6	3,2	3,5	3,7
Desviación típica	2,1	2,1	2,2	2,0	2,1	2,1	1,8	1,9	1,7	1,8	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8	2,1	2,2	2,2
Escala de inserción laboral																		
Media	5,5	5,6	5,8	4,0	3,5	3,9	3,8	3,8	3,3	3,6	3,6	3,6	3,3	3,9	3,9	4,6	4,0	4,0
Mediana	5,6	5,8	6,1	3,3	3,1	3,3	3,5	3,3	3,0	2,9	2,9	2,8	2,9	3,4	3,4	4,5	3,7	4,0
Desviación típica	3,4	3,3	3,4	3,2	2,8	3,1	2,8	3,0	2,5	3,1	3,1	2,9	2,6	2,8	2,8	3,5	2,8	2,6
“Brechas” de inclusión																		
Seguridad social	1,7	1,7	2,0	-1,3	-1,3	-1,3	-1,0	-1,0	-5,0	-5,0	-5,0	-5,0	-1,3	-1,3	-1,3	0,0	-0,6	0,0
Credenciales educativas	-0,6	-0,4	0,0	-1,1	-1,0	-0,8	-2,3	-2,2	-1,8	-1,7	-1,7	-1,6	-1,7	-1,4	-1,4	0,2	0,5	0,7
Inserción laboral	2,9	3,1	3,4	0,6	0,4	0,6	0,8	0,6	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,7	0,7	1,8	1,0	1,3

Fuente: Estado de la Región Megabase de Encuesta de Hogares y Condiciones de Vida (2001 a 2009).

La parte superior del cuadro tiene los descriptivos básicos de las tres escalas, que no se van a comentar. Nuestra atención se centra en la parte inferior, lo que se ha denominado “brechas” de inclusión.²⁶ Estos representan la diferencia entre la mediana y el punto de corte, que se explicitó en el apartado precedente, de la respectiva escala. La consideración de la mediana va a propiciar que se pueda hablar de situaciones donde hay inclusión o exclusión mayoritaria de hogares. Así, cuando la diferencia es exactamente 0 implica que, en términos de la dimensión que se esté considerando, la mitad de los hogares están incluidos y la otra, excluida. Valores positivos implican que más de la mitad han escapado a la exclusión y viceversa cuando los valores son negativos.

Regresando al cuadro y comenzando con la inserción laboral, que desde la perspectiva analítica postulada en este texto constituye el punto de arranque de análisis de la inclusión social, es la única de las tres dimensiones que tiene todos los valores positivos y, además, en las 16 observaciones es el mayor valor de las tres escalas. Esto último apunta la idea del mercado de trabajo como un mecanismo fundamental de pertenencia social. No obstante, hay diferencias notables entre los países que se deben resaltar. Así es en Costa Rica, donde se puede decir que las dinámicas laborales tienen suficiente fuerza para incluir la mayoría de la sociedad; además esta fortaleza se incrementa en el tiempo. Menor vigorosidad se encuentra en el caso panameño, donde además los valores tienen comportamiento errático. Y en el resto de la región los valores son cercanos a 0, lo que insinuaría que las dinámicas laborales de esa región no tienen la fortaleza suficiente para que la mayoría de los hogares se encuentren en situación de inclusión. Sin embargo hay que matizar entre países en términos de la capacidad incluyente del respectivo mercado de trabajo: estable en El Salvador; en declive en Guatemala y, sobre todo, en Honduras; y, en ascenso en Nicaragua.²⁷

En cuanto a las dimensiones de la ciudadanía social, predominan los valores negativos, lo que insinuaría que hay dificultades para que el Estado corrija las deficiencias incluyentes del mercado y juegue así su papel compensador de igualdad. Hay dos excepciones: la seguridad social en Costa Rica y la educación en Panamá que, con sus valores positivos, desdicen lo mencionado. Es necesario también resaltar las diferencias en la evolución de estas dos dimensiones de la ciudadanía social. Por un lado, y con la excepción costarricense, la seguridad

26. El término “brecha” probablemente no es el más adecuado pero no hemos sido capaces de encontrar otro término mejor. De ahí el uso de las comillas.

27. Esa mejora del caso nicaragüense se debe a que, en la primera observación, hay una alta incidencia del desempleo (incluso en zonas rurales) que desciende abruptamente en la siguiente observación mostrando así la capacidad incluyente en forma creciente de ese mercado de trabajo a partir de la información procesada.

social muestra valores constantes, lo cual sugeriría que se está ante un mecanismo que, probablemente, ha alcanzado cierto techo de su capacidad incluyente. Por el contrario, en el caso de los credenciales hay un descenso sostenido de los niveles negativos (y un incremento de los positivos en Panamá). Este resultado no debe sorprender, la nueva ciudadanía social enfatiza la construcción de “capital humano”. De hecho, esta comparación de dimensiones estaría insinuando el agotamiento de la vieja ciudadanía social y la emergencia de una nueva.

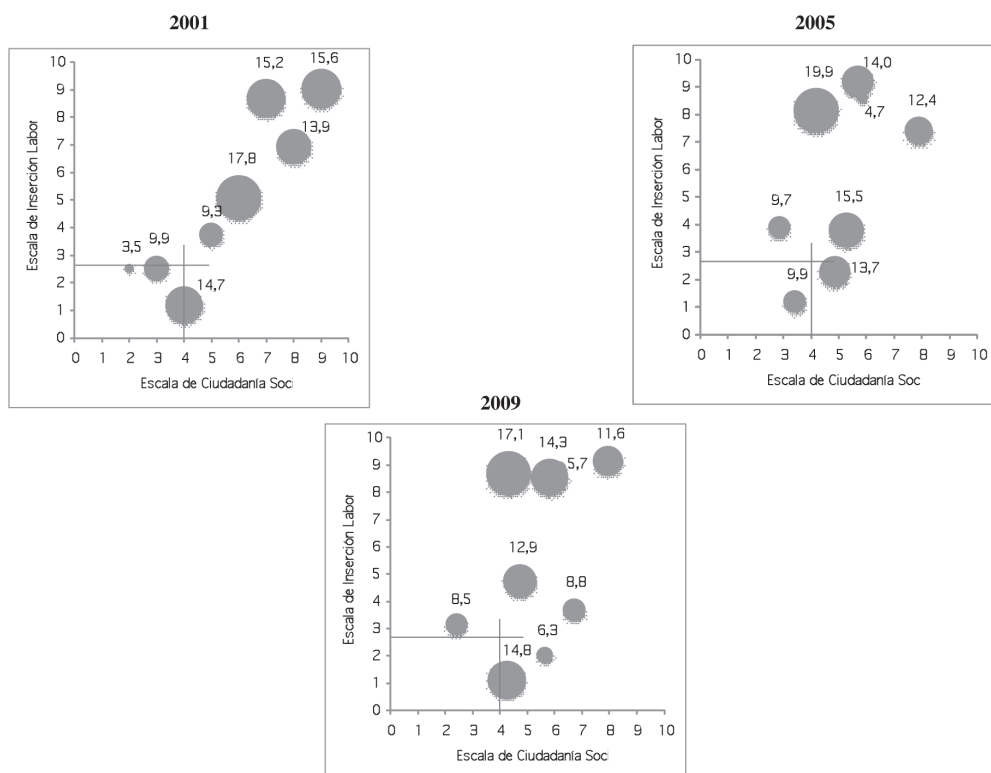
Este análisis refleja el principal hallazgo de este estudio: Centroamérica es una región con poca capacidad de inclusión social. Los mercados de trabajo no generan dinámicas con suficiente fuerza incluyente y las capacidades de compensación de la ciudadanía social son muy limitadas porque la seguridad social parece haber alcanzado su techo y la educación no tiene suficiente dinamismo. Costa Rica cuestiona este diagnóstico general porque su mercado de trabajo sí muestra poder incluyente, el cual se refuerza con su sistema de seguridad social. Y el cuestionamiento panameño es mucho más tímido y destaca al respecto sus logros educativos. En el resto de la región, se insinúa que una parte considerable de la población se aboca a la exclusión.

A partir de estas tres escalas se ha procedido con un análisis de conglomerados en los seis países que se representan en sendos gráficos para todas las observaciones. Estos están organizados tal como se ha explicitado al final del apartado previo, o sea, el eje de ordenadas corresponde a la escala de inserción laboral y el de abscisas al de ciudadanía social; también se ha delimitado la zona de exclusión; y la interpretación se basa en los patrones de aglomeración propuestos. Para estos efectos, hemos agrupado los países en dos grupos.

Los gráficos 2 y 3 corresponden a Costa Rica y a Panamá, respectivamente.

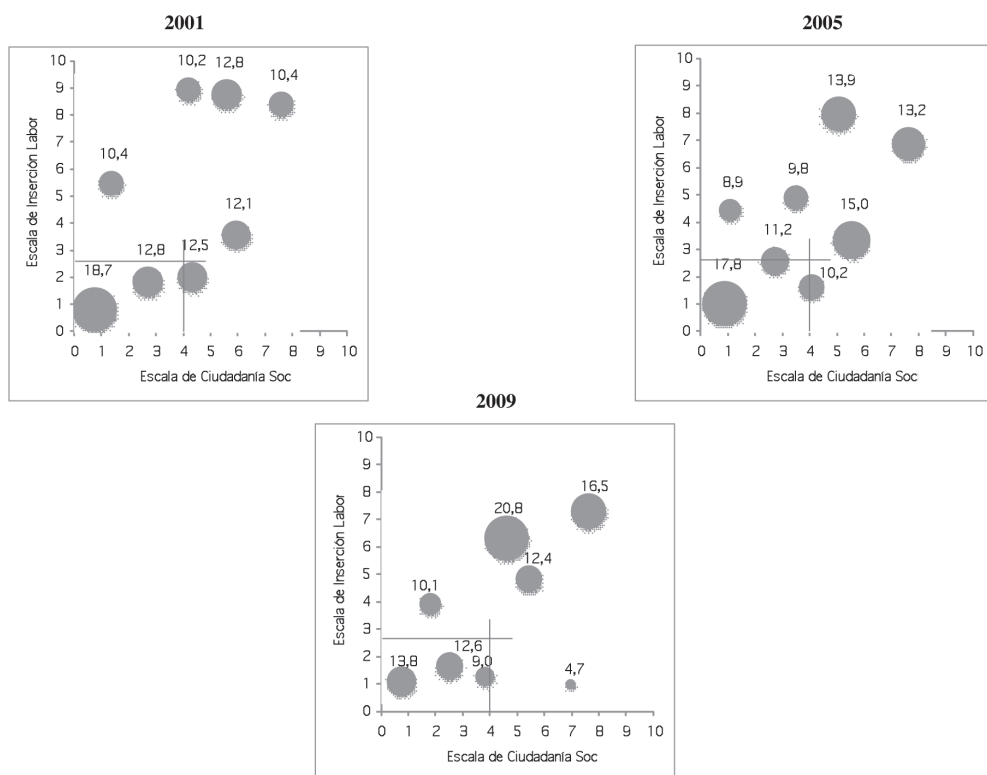
Gráfico 2

Costa Rica: conglomerado de hogares según nivel de exclusión/inclusión social por tipo de escala



En el caso costarricense (gráfico 2), la primera observación, la del 2001, muestra nítidamente un patrón mixto que destaca la presencia de tres conjuntos de conglomerados escalonados sobre la diagonal principal. No obstante, esta configuración comienza a desdibujarse en la segunda observación por dos fenómenos: primero, se detecta cierta polarización en tanto que los conglomerados de la zona intermedia se difuminan y, segundo, emerge un patrón laboral de inclusión con los conglomerados de la parte superior. En la última observación, se mantiene esta polarización la cual parecería que se consolida con la emergencia de un patrón de asistencia social en la parte inferior. Se diría que hay una cierta dualización en términos de inclusión: por un lado estarían los conglomerados superiores cuya inclusión social se realiza, fundamentalmente, a través del mercado de trabajo; y, por otro lado, en el caso de los conglomerados inferiores, la acción estatal parece fundamental mostrando claramente la función compensatoria que juega la ciudadanía social en términos de inclusión. Corolario de ello,

Gráfico 3
Panamá: conglomerado de hogares según nivel de exclusión/inclusión social por tipo de escala



y esto es fundamental, Costa Rica es el caso donde el patrón de exclusión social tiene menor vigencia; además los conglomerados de la parte superior son los de mayor tamaño e inclusión de toda la región.

Es interesante comparar estos resultados con Panamá (gráfico 3). La primera observación de este país recuerda la última de Costa Rica, aunque con mayor polarización: en la parte superior se muestra un patrón laboral de inclusión mientras en la inferior, se esboza la configuración de un posible patrón de asistencia social. Pero las otras dos observaciones muestran que el mapa social evoluciona hacia un patrón mixto con cierto escalamiento, lo que supone disminuir la polarización inicial. Parecería, por tanto, que Panamá habría seguido una trayectoria inversa a la costarricense. Sin embargo, lo que más diferencia los dos países es el la existencia de un patrón de exclusión significativo y persistente en el caso panameño mientras que, en Costa Rica, es de mucho menor importancia.

Los restantes cuatro países se muestran en los siguientes gráficos.

Gráfico 4
El Salvador: conglomerado de hogares según nivel de exclusión/inclusión social por tipo de escala

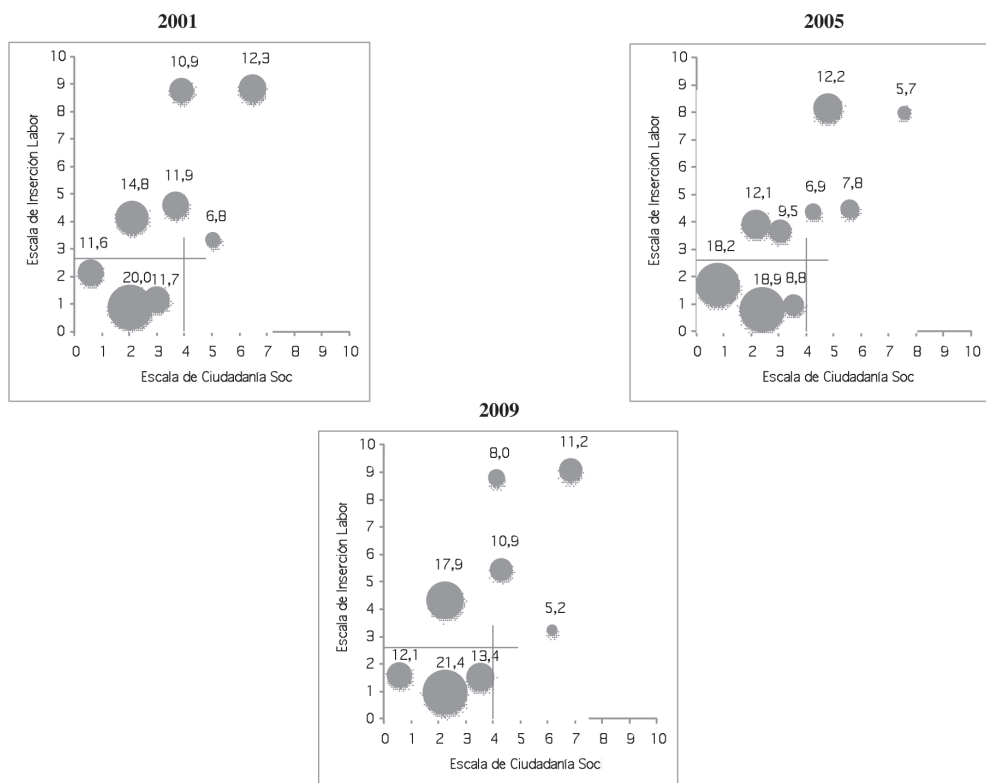


Gráfico 5
Guatemala: conglomerado de hogares según nivel de exclusión/inclusión social por tipo de escala

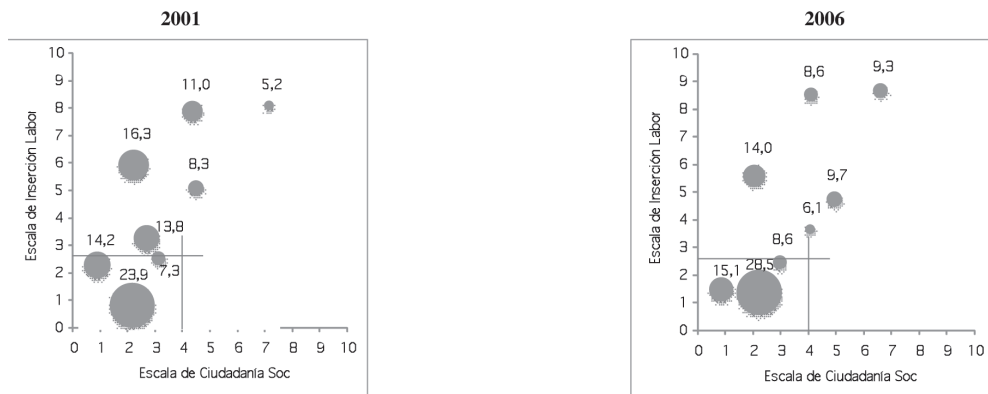


Gráfico 6
Honduras: conglomerado de hogares según nivel de exclusión/inclusión social por tipo de escala

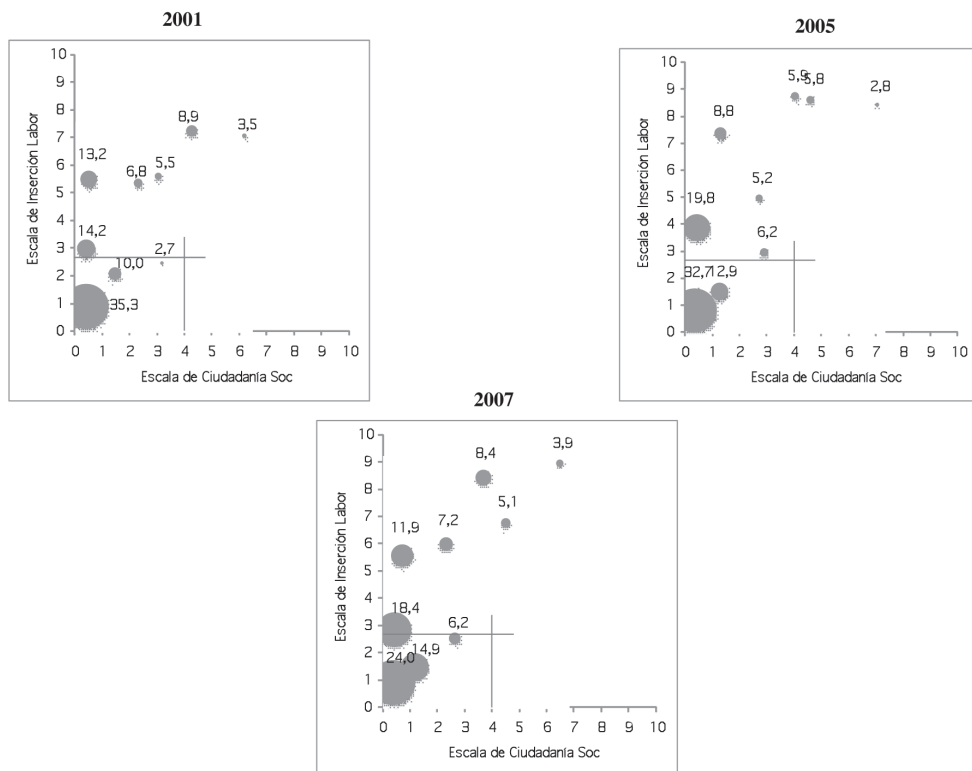
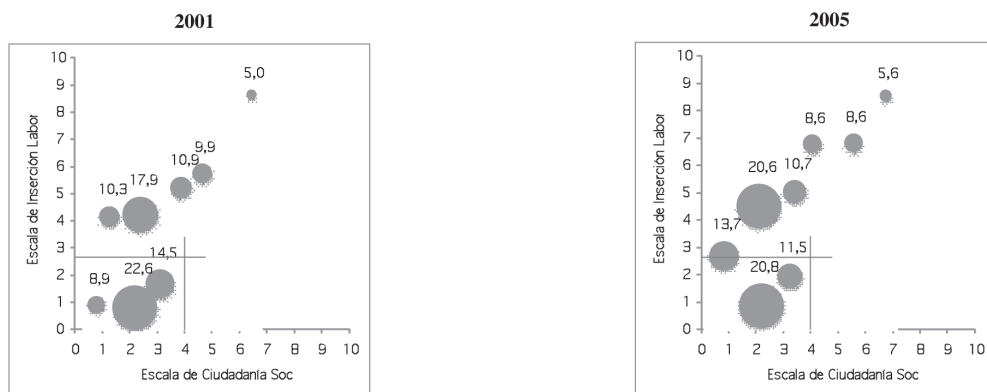


Gráfico 7
Nicaragua: conglomerado de hogares según nivel de exclusión/inclusión social por tipo de escala



En el caso salvadoreño (gráfico 4), el rasgo más sobresaliente de sus mapas sociales es, sin duda, el predominio del patrón de exclusión que se mantiene a lo largo de las tres observaciones. También es claro que, fuera de la zona de exclusión, lo que prevalece también es el patrón laboral aunque se relativiza en la observación intermedia para recuperar la imagen inicial en el 2009. Y se está ante una situación signada más bien por la polarización.

Los resultados guatemaltecos (gráfico 5), que están limitados a tan solo dos observaciones, son parecidos a los salvadoreños. Hay claro predominio del patrón de exclusión social. Fuera de este, prevalece el laboral que se relativiza en la última observación pero como se tienen apenas dos observaciones, no se puede saber si esta relativización es pasajera o no. Y, tal vez, la única diferencia a destacar respecto a El Salvador es que los conglomerados de la parte superior son de menor tamaño.

Como era de esperar, los mapas sociales de Honduras (gráfico 6) son similares a los salvadoreños y guatemaltecos. No obstante, Honduras destaca como el caso donde el patrón de exclusión social tiene más incidencia y que, en 2007, el conglomerado de mayor inclusión es el de menor peso de todas las 16 observaciones consideradas.

Con Nicaragua (gráfico 7) se tiene el mismo problema que Guatemala, o sea se pueden contrastar solo dos observaciones y no muy alejadas en el tiempo. Analizando los niveles de inclusión se ha asimilado este país al resto de los septentrionales de la región y eso se refleja en el predominio del patrón de exclusión social. No obstante, el gráfico muestra un par de diferencias no desdeñables. Por un lado, el predominio del patrón laboral en los conglomerados no ubicados en la zona de exclusión, es menos pronunciado que en los tres casos precedentes. Y, por otro lado, se puede observar cierto escalonamiento especialmente en la última observación, sin olvidar que, según aumenta la inclusión, los conglomerados se tornan menores.

De este conjunto de gráficos hay dos reflexiones de orden regional que se pueden hacer. La primera es que, en los países septentrionales con la excepción bastante relativa de Nicaragua, hay un mismo mapa social: predominio del patrón de exclusión y, en el resto del espacio social, la inclusión tiene lugar a través del mercado de trabajo que se erige en el principal patrón incluyente. Además, este tipo de mapa social se mantiene a lo largo de los períodos considerados. Y la segunda reflexión es que, tanto en Costa Rica y sobre todo en Panamá, los mapas sociales son más complejos, por la presencia de todos los patrones, y cambiantes en el tiempo. Parecería, por tanto, que estas dos sociedades son más maleables en términos de dinámicas de inclusión que las del resto de la región, que parecen más rígidas a los cambios y estarían signadas por la persistencia del predominio del patrón de exclusión.

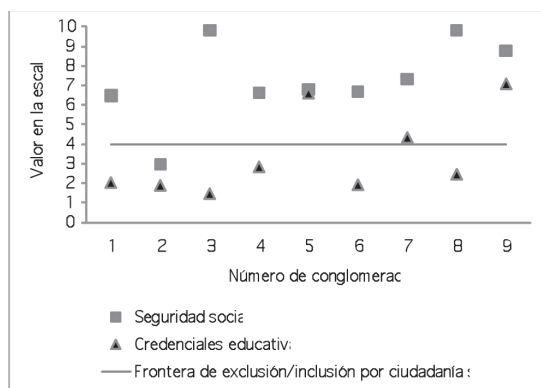
Y, como hemos señalado al inicio de este apartado, vamos a concluir diferenciando las dos dimensiones de ciudadanía social que se han compactado en el eje de abscisas de los gráficos precedentes: la educativa y la de seguridad social. Esta diferenciación puede aportar luces en determinar cuál de los dos principios de ciudadanía social muestra más poder de inclusión. Pero, hay que tomar en cuenta las llamadas de cautela sobre la interpretación de los resultados formuladas en el apartado precedente.

Este ejercicio se va a realizar solo para la última observación, por lo que se presenta es un conjunto de seis gráficos (uno por país). En este caso, el tipo de gráfico utilizado es distinto de los precedentes. En el eje de ordenadas está el valor de la escala de ciudadanía social que va a servir como parámetro de medida. En el eje de abscisas aparecen los conglomerados (que no son necesariamente la misma cantidad en cada país) ordenados según su nivel de exclusión/inclusión; así, los primeros se caracterizan más por la exclusión mientras que los más aleja-

dos del origen de coordenadas, por la inclusión.²⁸ De hecho, la línea horizontal que parte del valor 4 (punto de corte en la escala de ciudadanía social) del eje de ordenadas, muestra la frontera de exclusión. En este sentido, el conglomerado que tenga sus dos observaciones (la referida a seguridad social y a credenciales educativas) por encima de esa línea, se ubica inequívocamente fuera de la zona de exclusión y viceversa. Los valores de cada uno de los componentes de la ciudadanía social están diferenciados (simbolizados en cuadrados para la seguridad social y en triángulos para los credenciales educativos) para poder ser comparados. Esta comparación se hace, como se ha señalado, sobre la escala de ciudadanía social (eje de ordenadas) y visualmente implica que el símbolo que esté por encima es el que muestra mayor poder de inclusión. Además, esta interpretación hay que hacerla teniendo en cuenta la frontera de exclusión.

Hechas estas aclaraciones, observemos los seis gráficos.²⁹

Gráfico 8
Costa Rica: capacidad de inclusión de las dimensiones
de ciudadanía social según conglomerado
(2009)



28. Recuérdese que en la configuración de los conglomerados entra también la escala de inserción laboral. Así, si se observa el gráfico de Costa Rica (gráfico 8) se diría que el conglomerado 2 debería ser el de mayor exclusión (y, por tanto, debería ser el más cercano al origen de coordenadas) pues tanto valores de la escala de credenciales como de seguridad social están por debajo de la línea de exclusión social por ciudadanía. Pero este conglomerado tiene mejor inserción laboral que el conglomerado 1. Los valores de esta escala no se muestran en el gráfico, lo que determina que este último conglomerado, el 1, sea el de mayor exclusión.

29. Los valores de estas dos escalas (la de credenciales educativas y la de seguridad social) pueden ser observados en el cuadro 1.

Gráfico 9
El Salvador: capacidad de inclusión de las dimensiones
de ciudadanía social según conglomerado
(2009)

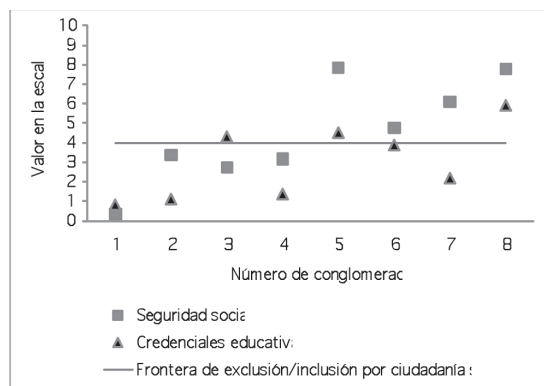


Gráfico 10
Guatemala: capacidad de inclusión de las dimensiones
de ciudadanía social según conglomerado
(2006)

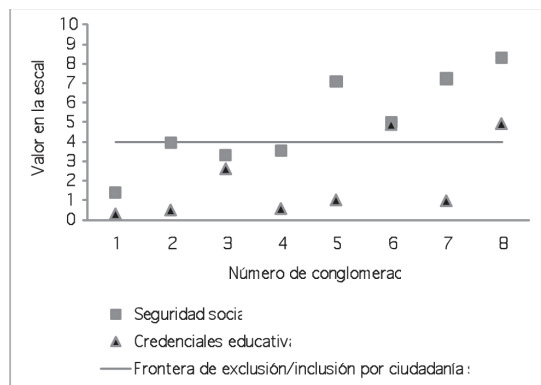


Gráfico 11
Honduras: capacidad de inclusión de las dimensiones
de ciudadanía social según conglomerado
(2007)

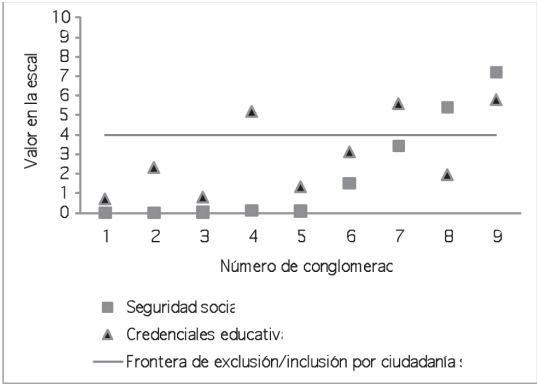


Gráfico 12
Nicaragua: capacidad de inclusión de las dimensiones
de ciudadanía social según conglomerado
(2005)

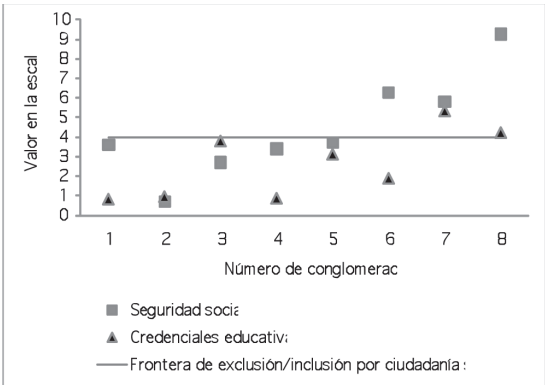
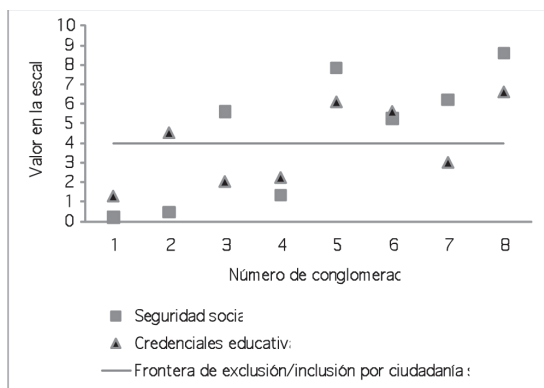


Gráfico 13
Panamá: capacidad de inclusión de las dimensiones
de ciudadanía social según conglomerado
(2009)



En Costa Rica (gráfico 8), todos los conglomerados muestran que la seguridad social tiene mayor capacidad incluyente que las credenciales educativas; solo en el caso del conglomerado 5 esa capacidad parece ser similar. Una situación similar la tenemos en Guatemala (gráfico 10), donde el conglomerado 6 muestra capacidades parejas. No obstante, de este país hay que destacar, como era de esperar, los valores tan bajos que muestra la dimensión educativa. El Salvador (gráfico 9) presenta una situación bastante afín a los dos anteriores; solo en el conglomerado 3 las credenciales educativas muestran mayor fuerza incluyente. El mismo fenómeno acaece también con el tercer conglomerado, en Nicaragua (gráfico 12) donde el anterior, el número 2, muestra una situación de capacidad incluyente pareja entre estos dos principios de ciudadanía social. Por el contrario, en los dos restantes, la situación cambia. Así, en Panamá (gráfico 13), en la mitad de los conglomerados la educación muestra mayor fuerza incluyente y en Honduras (gráfico 11) son la mayoría de los conglomerados. De hecho, la situación hondureña es, en cierta manera, la opuesta a la guatemalteca, puesto que la seguridad social refleja los valores más bajos de toda la región, como ya se sabía.

Por consiguiente, con la excepción hondureña y parcialmente de la panameña, en el resto de los países la seguridad social muestra, en la mayoría de las situaciones, mayor poder de inclusión que las credenciales educativas. Este principio de ciudadanía social es el que parece ser más incluyente.

Sin embargo, los gráficos muestran otro fenómeno interesante respecto de la seguridad social. Como principio de ciudadanía social que busca restablecer un mínimo de igualdad, se esperaría que si las observaciones se ajustaran a través de una línea, esta debería ser paralela al eje de abscisas y por encima de la frontera de exclusión. Esto solo se puede observar parcialmente en Costa Rica. En el resto de países, esa línea tiene pendiente positiva en torno a la diagonal, lo cual muestra dos fenómenos de interés: primero, para los conglomerados inferiores, donde la exclusión es más probable, la seguridad social no contribuye a superar esa condición y, segundo, la mayor fuerza incluyente favorece a los conglomerados superiores insinuando que la seguridad social no nivela sino que tiende a reproducir desigualdades.

3. La incidencia y los perfiles de la exclusión social en Centroamérica

Los mapas sociales analizados en el apartado precedente han mostrado que hay porcentajes de hogares que se ubican en el rectángulo cercano al origen de coordenadas y que, por tanto, se encontrarían en situación de exclusión. Para diferenciar las unidades domésticas en términos de exclusión/inclusión, se ha recurrido a los puntos de corte en cada una de estas tres escalas, tal como se ha argumentado en la propuesta metodológica. Pero se necesita validar esta clasificación y para ello se ha acudido a realizar sendos análisis discriminantes, cuyas características especificamos a continuación.

Como se sabe, este tipo de análisis identifica la combinación lineal de una serie de características que asigna de la manera más eficiente un conjunto de casos observados en una clasificación ya establecida. La clasificación existente remite a la identificación de la exclusión/inclusión de acuerdo con los puntos de corte de las escalas. Es, por tanto, una clasificación dicotómica: hogares no excluidos (valor 0) y hogares excluidos (valor 1). Las variables clasificatorias consideradas son de dos tipos. Por un lado, está un conjunto de variables que tienen que ver con las escalas. Así, en términos laborales se consideran los siguientes: precarización salarial alta (incumplimiento de todos los estándares laborales considerados), autoempleo de subsistencia (incapacidad de contratar mano de obra de manera remunerada); trabajo no remunerado; y desempleo. Respecto de los credenciales educativos serían dos: personas de mayor edad que no completaron la primaria; y personas más jóvenes que no acabaron la secundaria. Y finalmente se toma en cuenta el no aseguramiento. Todos estos factores están estimados de la misma manera: se contabilizan los hogares donde al menos un miembro se ve afectado por el respectivo factor y se les diferencia de aquellos que no tienen

miembro alguno caracterizado por ese mismo factor. Esto supone que se está ante variables dicotómicas. Además, se han incorporado otras variables referidas a características del hogar (relación de dependencia demográfica, distintas características de la jefatura, localización y hogar monoparental) que juegan una función de control.³⁰ A partir de este conjunto de variables, el análisis discriminante pronostica la clasificación de cada caso y lo compara con la clasificación inicial para determinar el número de aciertos.

En nuestro caso, con la evidencia empírica utilizada, los aciertos se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 2
Centroamérica: porcentaje de hogares clasificados correctamente según análisis discriminante

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Primera observación	87,8	76,6	83,5	78,5	78,0	81,2
Segunda observación	88,7	78,3	80,3	77,9	82,8	80,2
Tercera observación	88,8	77,0		75,1		79,8

Fuente: Estado de la Región Megabase de Encuesta de Hogares y Condiciones de Vida (2001 a 2009).

El ajuste logrado permite concluir que estamos en presencia de funciones discriminantes que logran clasificar correctamente en promedio ocho hogares de cada diez, lo que sin lugar a dudas es un excelente resultado. Estos resultados validan los puntos de corte propuestos en cada escala y que, por tanto, los criterios en los que se sustentan son pertinentes para diferenciar los hogares en situación de exclusión de los de inclusión.

Pero los resultados del cuadro precedente muestran -de manera implícita- que también hay hogares cuya clasificación pronosticada, a partir del perfil utilizado, ha resultado distinta de la observada. Ello supone, respecto de los hogares excluidos, los que nos concierne, que se puede por tanto diferenciar dos tipos de unidades domésticas: aquellas que fueron observadas como excluidas en la clasificación inicial y que, a través del análisis discriminante, fueron también

30. La construcción de estas variables se puede consultar en el anexo metodológico.

pronosticadas como excluidas; y aquellas cuyo pronóstico no respondió con la observación de la clasificación inicial porque su perfil, a base de las variables independientes, corresponde al mundo de la inclusión. Es decir, este análisis muestra que hay hogares en situación de exclusión con perfil de excluidos y hogares excluidos pero con perfil de incluidos. Por consiguiente, estos resultados nos insinúan que si bien hay una diferencia cualitativa validada entre hogares incluidos y excluidos, dentro de estos últimos podemos hablar de intensidades de exclusión. Tomando en cuenta este matiz, el cuadro 3 muestra la incidencia de la exclusión, diferenciando entre un núcleo y una periferia.

Cuadro 3
Centroamérica: distribución de hogares por situación de
exclusión/inclusión y según país y año
(porcentajes)

País	Año	Total	Exclusión con perfil de excluidos	Exclusión con perfil de incluidos
Costa Rica	2001	11,3	3,4	7,9
	2005	10,3	2,9	7,4
	2009	10,0	3,3	6,7
El Salvador	2001	40,1	29,3	10,8
	2005	42,2	30,9	11,3
	2009	39,8	29,1	10,7
Guatemala	2001	38,7	31,7	7,0
	2006	41,6	32,2	9,4
Honduras	2001	48,3	37,4	11,0
	2005	48,9	38,5	10,4
	2007	48,5	38,9	9,7
Nicaragua	2001	44,8	33,9	10,9
	2005	35,6	28,1	7,5
Panamá	2001	30,0	21,0	9,0
	2005	29,8	18,9	10,9
	2009	29,1	17,7	11,4

Fuente: Estado de la Región Megabase de Encuesta de Hogares y Condiciones de Vida (2001 a 2009).

Costa Rica se destaca en la región por dos rasgos: tiene la incidencia de exclusión más baja (uno de cada diez hogares) y los que constituyen su núcleo apenas representan un tercio del total de la exclusión. Por el contrario, en el resto de la región la incidencia de este fenómeno es mucho más acentuada variando desde casi la mitad de los hogares, en Honduras, a tres de cada diez, en Panamá. Además, el núcleo representa entre el doble y el cuádruple del resto de hogares excluidos.

En términos diacrónicos, se puede decir que los niveles de exclusión se muestran constantes por lo que se insinúa que se estaría ante un fenómeno de naturaleza más bien estructural. La excepción la representa Nicaragua que, para las dos observaciones que se tienen, muestra un descenso considerable de la exclusión en general y, en especial, de su núcleo. Esta disminución sorprende y contrasta con los resultados del resto de la región. Al inicio del apartado precedente, hemos señalado la disminución del desempleo entre estas dos observaciones como la causa probable de tal caída a partir de la información disponible, pero implica también la generación de empleo asalariado que cumple al menos con un estándar laboral y/o de autoempleo que no sería de subsistencia. Es decir, se está ante resultados que requerirían un análisis más pormenorizado para confirmar su coherencia.

El cuadro 4 muestra la diferenciación urbana/rural agregada regionalmente.

Cuadro 4
Centroamérica: distribución de hogares por situación de
exclusión/inclusión y según territorialidad
(porcentajes)

		Incluidos	Excluidos	Exclusión con perfil de incluidos	Exclusión con perfil de excluidos
Urbana	2001	74,2	25,8	9,8	16,1
	2005	73,6	26,4	10,5	15,9
	2009*	75,3	24,7	9,7	15,0
Rural	2001	49,4	50,6	8,5	42,0
	2005	48,5	51,5	8,5	43,0
	2009*	53,6	46,4	9,4	37,1
Total	2001	62,9	37,1	9,2	27,9
	2005	62,9	37,1	9,6	27,5
	2009*	66,5	33,5	9,6	24,0

* No incluyen Guatemala y Nicaragua

Fuente: Estado de la Región Megabase de Encuesta de Hogares y Condiciones de Vida (2001 a 2009).

Los resultados indican que casi cuatro de cada diez hogares de la región están en situación de exclusión y casi tres pertenecen a su núcleo.³¹ Estos rasgos se acentúan en áreas rurales donde se detecta mayor incidencia del fenómeno de la exclusión: la mitad de los hogares la padecen y un poco más de cuatro de

31. Si bien en la última observación cae el porcentaje de exclusión, hay que recordar que no están considerados dos países con niveles significativos: Guatemala y Nicaragua.

cada diez hogares pertenecen a su núcleo. Honduras destaca como el país con mayor incidencia: dos tercios de las unidades domésticas rurales se encuentran en condición de exclusión y la mitad del total pertenecen a su núcleo. Pero también hay que destacar el caso panameño donde la mitad de los hogares rurales se encuentran en condición de exclusión; de hecho, estos resultados acercan este país a los septentrionales de la región y sugieren dos “Panamás” distintas en términos de exclusión: la rural y la urbana. Este predominio de lo rural no implica que la exclusión urbana sea insignificante; un cuarto de los hogares regionales se caracterizan por tal condición. Este fenómeno se acentúa en Honduras pero también en El Salvador, donde un tercio de las unidades domésticas se encuentran socialmente excluidas.

El siguiente paso es conocer las características de estos hogares, lo que implica la identificación de perfiles. Esta diferenciación territorial nos insinúa que su abordaje se debería hacer de manera diferenciada entre áreas rurales y zonas urbanas. Estos perfiles se han elaborado a partir de las variables referidas a las escalas y que han sido incorporadas como variables independientes en los análisis discriminantes. Se han elaborado los perfiles de los tres grupos de hogares (del núcleo de la exclusión, de su periferia y de los incluidos) para poderlos comparar. Obviamente, en tanto que las variables utilizadas remiten a atributos de la exclusión, impiden determinar propiamente el perfil de los hogares incluidos. Se pretende averiguar si comparten algún rasgo con los excluidos, lo que convertiría ese atributo es una característica común de esa sociedad que va más allá del corte exclusión/inclusión. El perfil se construye tomando en cuenta todos los atributos cuya incidencia afecta a la mitad o más de los hogares del respectivo grupo. Si no existiera, se reporta aquel atributo que tiene más incidencia. A la par de cada atributo se muestra, encerrado en un paréntesis, su incidencia en términos del porcentaje de hogares que lo poseen. Como no se presentan perfiles para todas las observaciones, el porcentaje que aparece entre paréntesis es un promedio simple de los porcentajes de las observaciones consideradas.³²

Hechas estas aclaraciones, se procede a analizar el contenido de los perfiles que se muestran en el cuadro 5, diferenciando las zonas urbanas de las áreas rurales.³³

32. De esta manera, se intenta rescatar la dimensión diacrónica de la información. Si hay una variación brusca del valor de la variable entre dos observaciones que conlleva que cambie de nivel de incidencia, se mencionará.

33. La información completa de todos los atributos, por país y zona, se encuentra en el anexo estadístico.

Cuadro 5
Centroamérica: perfiles de hogares según territorialidad y situación de exclusión/inclusión y por país

País	Urbano		Rural	
	Exclusión con perfil de excluidos	Exclusión con perfil de incluidos	Exclusión con perfil de excluidos	Exclusión con perfil de incluidos
Costa Rica	Sin seguro (99,3%) Autoempleo de subhist. (95,1%)	Autoempleo de subhist. (53,2%)	Autoempleo de subhist. (94,6%) Sin seguro (93,0%) Sin primaria (57,8%)	Sin primaria (58,3%)
	Sin primaria (58,6%)			
El Salvador	Sin seguro (99,7%) Autoempleo de subhist. (96,3%)	Sin seguro (57,6%) Sin primaria (60,1%)	Sin seguro (99,8%) Autoempleo de subhist. (84,8%) Sin primaria (79,9%)	Sin seguro (81,1%) Sin primaria (64,5%)
	Sin primaria (64,1%)			
Guatemala	Sin seguro (99,0%) Autoempleo de subhist. (94,4%)	Sin seguro (61,5%)	Sin seguro (99,4%) Sin primaria (91,0%) Autoempleo de subhist. (87,4%)	Sin primaria (78,3%) Sin seguro (75,2%)
	Sin primaria (77,4%) Trabajo no remunerado (51,5%)			
Honduras	Sin seguro (100,0%) Autoempleo de subhist. (91,4%)	Sin seguro (83,2%) Sin primaria (60,1%)	Sin seguro (100,0%) Autoempleo de subhist. (83,3%) Sin primaria (80,9%)	Sin seguro (96,1%) Sin primaria (69,3%)
	Sin primaria (59,9%)			
Nicaragua	Sin seguro (99,8%) Autoempleo de subhist. (96,0%)	Sin seguro (99,8%) Sin primaria (63,2%)	Sin seguro (100,0%) Autoempleo de subhist. (92,3%) Sin primaria (91,4%)	Sin seguro (90,5%) Sin primaria (80,7%)
	Sin primaria (67,4%)			
Panamá	Sin seguro (99,8%) Autoempleo de subhist. (95,2%)	Sin seguro (93,4%)	Sin seguro (97,6%) Autoempleo de subhist. (80,7%) Sin primaria (63,0%)	Sin seguro (66,2%)

Fuente: Estado de la Región Megabase de Encuesta de Hogares y Condiciones de Vida (2001 a 2009).

Comenzando con las zonas urbanas, es claro que el núcleo de la exclusión presenta un perfil común y perdurable caracterizado por tres rasgos. Parecería que este grupo de hogares se insertan en el mercado de trabajo, fundamentalmente, a través de la generación de autoempleo, pero sin posibilidades de adquirir un mínimo de capacidad de acumulación; es decir, se está ante actividades de autosubsistencia tributarias de la supervivencia del hogar. En este sentido, el caso guatemalteco expresa mejor esta situación por la presencia significativa de trabajadores no remunerados que reafirma la naturaleza familiar de la actividad. El segundo rasgo son los problemas de acceso a la seguridad social porque no hay hogares que tengan todos sus miembros protegidos; y esta es una situación que afecta también a Costa Rica, el país centroamericano donde la seguridad social ha logrado los mejores resultados de cobertura.

Al respecto, recuérdese que si un miembro del hogar está desprotegido, esa unidad doméstica se encuentra en situación de riesgo. Sin embargo, si se tomara en cuenta la situación más extrema, en la que ningún miembro está protegido por la seguridad social, destacan dos países: Honduras, donde prácticamente la totalidad (98.0%) de los hogares urbanos del núcleo de la exclusión se caracterizan por tal desprotección y Panamá, donde este fenómeno afecta a casi dos tercios de los hogares (64.6%). En el resto de la región, entre uno y dos hogares de cada diez de este núcleo están totalmente desprotegidos. Y el tercer rasgo tiene que ver con la alta incidencia de personas adultas y mayores que no han concluido la primaria. En este caso, se trata del lastre histórico de la educación previa a los 90 y se puede asumir que sería un reflejo de la migración del campo, donde la cobertura escolar fue mucho más reducida.

El resto de hogares urbanos en situación de exclusión comparten con su núcleo dos características: los problemas de cobertura en términos de seguridad social y la no conclusión de la primaria por parte alguna persona adulta o mayor. Además, no hay grandes diferencias de incidencia de ambos fenómenos respecto del núcleo.³⁴ Por tanto, estos dos rasgos caracterizarían a la exclusión urbana, mientras que la inserción laboral, a través del autoempleo de subsistencia, sería la característica peculiar del núcleo. Parecería, por tanto, que este tipo de inserción laboral generaría mayor exclusión primaria desde el mercado de trabajo.

34. No obstante, al respecto ya opera la excepcionalidad costarricense, en la cual el rasgo común es el autoempleo de subsistencia con una menor incidencia en este grupo de hogares excluidos.

Al respecto, hay que mencionar que en el caso de los hogares excluidos no pertenecientes al núcleo, esta exclusión primaria opera a través de la precarización salarial y del desempleo. Respecto a este último se puede decir que representa, junto al trabajo no remunerado, la forma más extrema de desempoderamiento en el mercado de trabajo y que, por tanto, la exclusión primaria debería ser más acentuada que la del autoempleo de subsistencia. Pero el hecho de que la persona esté desempleada implica que el hogar la puede mantener, algo que no parece como posible en el núcleo de la exclusión donde no hay otra opción que la generación de un autoempleo sin perspectivas de dinamismo. En tanto se ha postulado que la exclusión es una manifestación extrema de las desigualdades, en concreto de las de excedente en los mercados básicos, parecería que las asimetrías son más pronunciadas en el campo de acaparamiento de oportunidades de acumulación que en el de condiciones de explotación.

Finalmente está el grupo de hogares incluidos. Con la excepción costarricense, los hogares incluidos comparten con los excluidos las limitaciones de cobertura de la seguridad social, aunque con menor intensidad, especialmente en El Salvador y Panamá. Se está ante un fenómeno que atraviesa toda la sociedad, aunque con incidencias diferenciadas.

Las observaciones planteadas respecto de las zonas urbanas se pueden aplicar a las áreas rurales. Esto supone que, si bien se planteó diferenciar territorialmente los perfiles por la mayor incidencia de la exclusión en áreas rurales, se está ante fenómeno que trasciende la territorialidad. No obstante, son necesarios algunos matices.

Primero, obviamente el predominio del autoempleo de subsistencia está reflejando la persistencia de una agricultura de subsistencia que los programas de ajuste estructural marginaron, porque no lograron reconvertirse en actividades agrícolas comerciales, especialmente orientadas hacia la exportación. Estos hogares han sido, durante las últimas décadas, invisibilizados como campesinos bajo el manto de los “pobres del campo”; una etiqueta que ha enfatizado el consumo y los individuos en detrimento de la producción y de la pertenencia de clase. El carácter familiar de este tipo de agricultura de subsistencia se evidencia claramente en los casos guatemalteco y nicaragüense.

Segundo, en la comparación entre los dos tipos de hogares excluidos, emerge de nuevo la excepcionalidad costarricense, pero hay que señalar que en el caso panameño no se comparte el atributo educativo.

Y tercero, en los cuatro países septentrionales, los hogares incluidos comparten con los excluidos, aunque en algunos casos con menor intensidad, los problemas de ausencia de una protección universal por parte del seguro social, pero también los educativos. Dicho de otra manera, parecería que este principio de ciudadanía social sigue manteniendo en lo urbano su territorialidad preferente como en el pasado.

Por consiguiente, el núcleo de la exclusión en la región se caracteriza por tres rasgos fundamentales. Por un lado, una inserción laboral sustentada, fundamentalmente, en el autoempleo de subsistencia (actividades agrícolas en el caso de hogares rurales y no agrícolas en el caso de hogares urbanos), sería la principal causa de exclusión primaria. Y, por otro lado, carencias educativas muy serias especialmente de los miembros adultos y mayores de las familias pero, sobre todo, desprotección por parte del Estado por la no universalización del sistema de seguridad social que hace que esa exclusión primaria no pueda ser revertida. Mientras estas dos últimas características son compartidas por el resto de hogares excluidos,³⁵ los de la periferia, el rasgo diferenciador del núcleo es el referido al autoempleo de subsistencia. Este resultado insinúa que el desempoderamiento surte efectos más contundentes en el campo del acaparamiento de las oportunidades de acumulación que en el campo de las condiciones de explotación.

4. ¿Cuánto se podría reducir la exclusión social? Escenarios de empoderamiento.

Hay 3.3 millones de hogares en exclusión en Centroamérica; de estos, 2.4 millones pertenecen a su núcleo.³⁶ ¿Qué habría que hacer para empezar a disminuir esa lacra que han generado nuestras sociedades? ¿Cuánto se lograría reducir?

Los análisis discriminantes para identificar y estimar el núcleo de la exclusión pueden ser de utilidad para responder a estos interrogantes; en concreto, las funciones discriminantes que sirvieron para clasificar a los hogares de acuerdo con sus atributos pueden servir para tal propósito. Se pueden modificar los valores de las variables independientes en el grupo de hogares excluidos para ver si continúan clasificados como tales o si, por el contrario, acaban perteneciendo al otro

35. Incluso la ausencia de seguridad social es compartida, de manera generalizada, por los hogares incluidos, con la excepción costarricense. Lo mismo se puede decir de los déficits educativos en primaria pero en las zonas rurales.

36. Estos son datos expandidos de las observaciones intermedias, las de la mitad de la presente década. Hay que recordar que Guatemala y Nicaragua solo tienen dos observaciones, correspondientes justamente a la mitad de la década; por eso se ha tomado en cuenta este momento en el tiempo.

grupo, el de los hogares incluidos. Si esto último acaece, implica que el cambio operado en la variable independiente ha tenido suficiente fuerza para lograr el cambio de categoría de clasificación inicial. Este tipo de ejercicio es una simulación. En términos de nuestra propuesta analítica, se trata de modificar alguna de las variables relacionadas con las escalas para simular un empoderamiento del hogar, sea en lo laboral, educativo o en términos de seguridad social, que le permita superar la condición de exclusión. Pero los ejercicios de simulación requieren de reglas claras para saber muy bien qué se está simulando. Explicitemos tales reglas para nuestros propósitos analíticos. En este caso serían, fundamentalmente, tres.

La primera es que se va simular la salida del núcleo de exclusión a la inclusión. Se podría haber optado por una estrategia gradual, es decir, se simularía primero en cómo pasar del núcleo a la periferia para, en un segundo momento, saltar a la inclusión.³⁷ Esta es una estrategia de “tirar desde arriba” a los hogares que están cerca de la respectiva frontera pues son los de mayor probabilidad de dar el salto y mostrar así resultados factibles y visibles. Pero el enfoque de exclusión postula, en contra del de pobreza, que hay que visualizar a los excluidos y, especialmente, a los hogares de su núcleo. Si se quiere ser consecuente con este postulado, la simulación no puede ser otra que intentar que las unidades domésticas de ese núcleo den el salto a la inclusión directamente. En este sentido, no se trata de un ejercicio de “tirar desde arriba” sino de “empujar desde abajo”.

La segunda cuestión a plantearse es ¿qué dimensión es la que se privilegia? O, dicho de otro modo, ¿cuál dinámica incluyente sería la elegida? Para ello, el análisis de perfiles del apartado previo es de gran utilidad. Hay un perfil común de este grupo de hogares en toda la región y, en concreto, dos dimensiones que sobresalen: el autoempleo de subsistencia y la falta de protección universal por el acceso limitado a la seguridad social. Por consiguiente, lo que se debería simular es, por un lado, que los miembros del hogar con autoempleos de subsistencia logren que esas actividades adquieran un mínimo de dinamismo. Y, por otro lado, también se debería simular que los hogares del núcleo de la exclusión tengan la posibilidad de que todos sus miembros estén cubiertos por la seguridad social. Además, estas dos simulaciones pueden combinarse en una tercera que expresaría no políticas de tipo sectorial, como las dos primeras, sino una política de naturaleza más integral. Es decir, las simulaciones deben representar empo-

37. Esto recordaría demasiado el tipo de simulaciones que se podrían hacer desde el enfoque de pobreza, asumiendo la premisa de movilidad social ascendente si se aplican las políticas sociales correctas que serían, justamente, simuladas.

deramiento en el mercado de trabajo y/o mayor acceso a la seguridad social para los hogares del núcleo de la exclusión.

Pero ¿qué tanto empoderar? Esta es la tercera cuestión a precisar. Al respecto, se puede plantear desde escenarios minimalistas, que probablemente se les consideraría como los más realistas, hasta escenarios maximalistas, que se podrían caracterizar como utópicos. Aquí emerge el gran peligro de este tipo de ejercicios porque se puede perder de vista cuál es el objetivo del ejercicio. Por eso, hemos optado por criterios empíricos ajenos a nuestros deseos. El grado de empoderamiento lo determina la capacidad de inclusión que la sociedad en cuestión muestra en un momento dado. Recurramos a un ejemplo. El 100% del núcleo de la exclusión no tiene un acceso pleno a la seguridad social. Si se observa al grupo de hogares incluidos, ese porcentaje se reduce al 40%, o sea, 60% de los hogares de este grupo son unidades domésticas que tienen a todos sus miembros cubiertos por la seguridad social. Esta es la capacidad de inclusión que distingue a esa sociedad respecto a esa dimensión y en ese momento. El ejercicio es simular que esa capacidad la pueden tener los hogares del núcleo de la exclusión, o que también el 60% de estos hogares tengan un acceso pleno a la seguridad social.

Por consiguiente, lo que los ejercicios van a mostrar es el porcentaje de hogares del núcleo de la exclusión que, a través de la respectiva simulación, lograrían tener un perfil propio del nivel de inclusión. Dado que los resultados de los ejercicios de simulación muestran porcentajes muy altos de aciertos (o sea, que la clasificación inicial coincida con la generada por el análisis discriminante), la probabilidad de que se logre la inclusión es también muy alta. Para efectos del análisis de los datos, asumimos que el salto a la inclusión se logra.

Los resultados de las simulaciones se muestran en los dos siguientes cuadros, que diferencian las zonas urbanas (cuadro 4.a) de las áreas rurales (cuadro 4.b) de la región. En ambos cuadros, su parte superior señala los alcances que implica cada una de las simulaciones en términos de la capacidad de inclusión de cada sociedad. Por ejemplo, en el caso de la seguridad social de las zonas urbanas costarricenses, la totalidad de los hogares pertenecientes al núcleo de la exclusión tienen al menos un miembro no cubierto por la seguridad social. Respecto a esta dimensión, la capacidad de inclusión es del 85.2%; apenas el 14.8% de los hogares incluidos tienen, al menos, un miembro sin acceso a la seguridad social. Por consiguiente, el alcance de la simulación es que 85.2% de los hogares del núcleo de la exclusión no tengan miembro alguno sin protección social.

En cuanto al resultado de la simulación, este se muestra en la parte inferior. El peso del núcleo de la exclusión sirve de referente. Las tres últimas filas muestran cuánto se reduce ese porcentaje respecto de cada simulación (la del autoempleo, la de la seguridad social y la combinada). En términos del mismo ejemplo, el 68.2% de los hogares del núcleo de la exclusión alcanzaría la inclusión gracias a la dinamización del autoempleo; 81.8%, si tienen acceso pleno a la seguridad social y 90.9%, si se combinaran ambas acciones.

Hechas estas aclaraciones, veamos los resultados empíricos, comenzando por las zonas urbanas en el cuadro 4.a.

Cuadro 4.a
Centroamérica: simulaciones de superación de la exclusión
con perfiles de exclusión en las zonas urbanas

	Costa Rica (2009)	El Salvador (2009)	Guatemala (2005)	Honduras (2007)	Nicaragua (2005)	Panamá (2009)
% de hogares con algún miembro en autoempleo de subsistencia						
Exclusión con perfil de excluidos	90,9	96,8	91,0	99,8	99,7	94,2
Inclusión	17,6	27,9	22,2	27,2	24,3	16,7
% de hogares con algún miembro sin seguridad social						
Exclusión con perfil de excluidos	100,0	99,9	99,0	100,0	100,0	99,9
Inclusión	14,8	55,6	58,8	85,5	77,5	48,2
% de hogares en exclusión con perfil de excluidos	2,2	21,8	16,3	24,4	17,3	7,2
% de hogares en exclusión con perfil de excluidos que logran la inclusión según tipo de simulación						
Autoempleo de subsistencia	68,2	64,2	60,7	72,5	75,7	75,0
seguridad social	81,8	40,4	22,7	10,7	15,6	47,2
simulación combinada	90,9	78,0	72,4	75,4	80,3	87,5

Fuente: Estado de la Región Megabase de Encuesta de Hogares y Condiciones de Vida (2001 a 2009).

Con la excepción de Costa Rica, en el resto de la región las simulaciones en términos de autoempleo tienen mayor impacto que las referidas a la seguridad social. Esto es consistente con lo señalado previamente, que las dinámicas laborales son las que revelan mayor capacidad incluyente (fenómeno que también se da en áreas rurales, como se puede apreciar en el siguiente cuadro). Este es un impacto que no muestra mayores diferencias entre los países, por lo que varía desde seis de cada diez hogares del núcleo de la exclusión que lograrían la inclusión, en el caso guatemalteco, hasta tres cuartos, en los casos nicaragüense y panameño. Por el contrario, respecto a la seguridad social existen grandes diferencias entre países y se debe destacar el poco impacto en Guatemala, Nicaragua y, sobre todo, en Honduras. La simulación combinada, que implicaría ir más allá de estrategias sectoriales (de autoempleo o de seguridad social) y optar por una integral, lograría que la gran mayoría de los hogares en exclusión extrema abandonaran tal situación. En el caso costarricense, serían nueve de cada diez.

Cuadro 4.b
Centroamérica: simulaciones de superación de la exclusión
con perfiles de exclusión en las áreas rurales

	Costa Rica (2009)	El Salvador (2009)	Guatemala (2005)	Honduras (2007)	Nicaragua (2005)	Panamá (2009)
% de hogares con algún miembro en autoempleo de subsistencia						
Exclusión con perfil de excluidos	90,6	85,9	84,8	96,9	94,2	67,9
Inclusión	20,9	19,7	21,3	33,7	18,0	18,3
% de hogares con algún miembro sin seguridad social						
Exclusión con perfil de excluidos	98,2	99,9	99,3	100,0	99,9	98,3
Inclusión	16,7	81,5	71,1	94,6	92,1	62,6
% de hogares en exclusión con perfil de excluidos	4,9	43,3	50,6	52,9	43,3	38,0
% de hogares en exclusión con perfil de excluidos que logran la inclusión según tipo de simulación						
autoempleo de subsistencia	69,4	43,4	34,4	61,8	54,0	41,8
seguridad social	83,7	12,7	11,7	1,9	2,3	15,2
Simulación combinada	93,9	52,2	53,2	62,6	56,1	50,0

Fuente: Estado de la Región Megabase de Encuesta de Hogares y Condiciones de Vida (2001 a 2009).

El anterior cuadro 4.b muestra los resultados en las áreas rurales de la región.

Con la excepción costarricense, en el resto de países los logros de las simulaciones son inferiores a los que se han mostrado para las zonas urbanas, lo cual refleja casos preocupantes. Así, la simulación del autoempleo solo beneficiaría apenas a un tercio de los hogares del núcleo de la exclusión en Guatemala. En otros términos, las posibilidades de que la economía campesina supere sus lógicas de subsistencia tenga efectos beneficiosos en términos de inclusión social, son reducidas en ese país. Los logros de la seguridad social, tanto en Honduras como en Nicaragua, son insignificantes, lo cual supone que la simulación conjunta solo beneficiaría a la mitad de los hogares del núcleo de la exclusión en todos los países (en Honduras, serían seis de cada diez) con la ya mencionada excepción de Costa Rica.³⁸

Las simulaciones, especialmente la combinada, implican procesos significativos de empoderamiento que plantean cambios radicales en las políticas vigentes. Sin embargo, el hecho de que un porcentaje no desdeñable de hogares, especialmente en áreas rurales, permanecería en el núcleo de la exclusión a pesar de tal empoderamiento, insinúa la necesidad de políticas aún más radicales que las planteadas por los ejercicios de simulación; *per se* estas requerirían de la movilización de cuantiosos recursos y, sobre todo, de una gran dosis de voluntad política.

5. Conclusiones

La construcción de la cuestión social desde el enfoque de exclusión parte de los mercados básicos. En tanto que se entienden como estructura de poder y campo de desigualdades que definen las condiciones de generación y apropiación de excedente económico, las relaciones sociales que se cristalizan en estos mercados son inevitablemente asimétricas y expresan procesos de (des)empoderamiento. Limitándonos a uno de estos mercados básicos, el de trabajo, el que la evidencia empírica utilizada capta, se pueden identificar situaciones de asimetría extrema. Así, el desempleo es una expresión inequívoca de desempoderamiento, como lo es también el trabajo no remunerado. Pero cuando el trabajo asalariado no logra transmutarse mínimamente en empleo, porque ninguno de los estándares laborales vigentes es respetado, se está también ante una situación de desempoderamiento

38. Se refuerza la idea, ya señalada en el apartado precedente, de que en términos de exclusión/inclusión hay que hablar de dos Centroaméricas: la incluida (Costa Rica y el Panamá urbano) y la excluida (el resto, incluyendo el Panamá rural).

extremo. Lo mismo se puede decir cuando se genera autoempleo y este permanece atrapado en lógicas de subsistencia, tributario de las necesidades apremiantes del hogar, sin posibilidades de adquirir un dinamismo mínimo. En todas estas situaciones, el mercado de trabajo no funciona como mecanismo de inclusión social y, por tanto, genera exclusión que se ha calificado como primaria.

Sobre esta exclusión social primaria, la evidencia analizada ha mostrado dos fenómenos centrales para Centroamérica. Por un lado, si bien las dinámicas laborales tienen más capacidad incluyente en la región, parecen ser insuficientes. Solo en el caso de Costa Rica, y en cierta medida en Panamá, se puede hablar de un mercado de trabajo incluyente para la mayoría; en el resto de los países, es incierto. Y, por otro lado, de las distintas dinámicas laborales parecería que la más asimétrica es el autoempleo de subsistencia. Este es un fenómeno detectado en todos los países, tanto en áreas urbanas como en zonas rurales, como rasgo más distintivo de los hogares del núcleo de la exclusión.

Sería, por tanto, esta modalidad de inserción laboral, el autoempleo de subsistencia, la que genera una exclusión social primaria más profunda.

Desde el enfoque de exclusión, se postula también que esta exclusión primaria puede ser revertida, si hay un desarrollo suficiente de ciudadanía social. Esta intenta paliar las asimetrías existentes en el mercado de trabajo restaurando una igualdad mínima que conlleva la inclusión en la sociedad y, de esta manera, busca también legitimar las desigualdades de excedente. En este sentido, los alcances de los sistemas educativos y de seguridad social son expresiones del grado de vigencia de la ciudadanía social. En términos del desarrollo histórico de América Latina, y de Centroamérica en concreto, estos dos sistemas son también expresiones de distintos principios de ciudadanía social. Así, la seguridad social, asociada al empleo formal, fue el núcleo de la ciudadanía social desarrollada con la modernización previa a la crisis de los 80 del siglo pasado, donde trabajo y ciudadanía coincidían. Y la educación se ha erigido en uno de los ejes centrales de la nueva ciudadanía social impuesta por el orden (neo)liberal en el que la apuesta es el fortalecimiento del “capital humano”.

Los datos analizados sobre Centroamérica muestran varios fenómenos sobre el desarrollo de la ciudadanía social en la región. Primero, tanto la seguridad social como las dinámicas educativas no parecen demostrar suficiente fortaleza incluyente para paliar las debilidades del mercado de trabajo. Costa Rica, en términos de seguridad social, y Panamá, en términos educativos, se muestran de nuevo

como excepciones. Segundo, si bien la educación muestra cierto dinamismo en términos de fortalecer su capacidad incluyente, este no es el caso de la seguridad social en la cual se insinúa que, con la excepción costarricense, se habría alcanzado un techo en la región. Y tercero, esto último implica consecuencias serias en términos de la función compensadora que debe asumir la ciudadanía social, en virtud de que la seguridad social muestra en la región mayor capacidad de inclusión que la educación pero, como se acaba de mencionar, parece que ha alcanzado un límite histórico. Solo Honduras, donde el desarrollo de seguridad social es mínimo, contradice esta imagen. Es decir, con la excepción costarricense, no ha habido en la región un desarrollo de ciudadanía social lo suficientemente vigoroso para contrarrestar las exclusiones primarias generadas en el mercado de trabajo.

En síntesis, si el mercado de trabajo genera exclusión primaria y esta no es neutralizada por la ciudadanía social, se está en presencia de exclusión social. Es el peor de los mundos posibles porque ocurren fallos en los mercados básicos y abandono estatal.

En Centroamérica, esta situación ha afectado a casi cuatro de cada diez hogares en esta primera década del presente siglo. Hay diferencias entre países por cuanto esa relación desciende a uno de cada diez, en Costa Rica, y se eleva a cinco de cada diez en Honduras. También se advierten diferencias entre zonas urbanas y áreas rurales pues en estas últimas la incidencia de la exclusión, y en especial de su núcleo, es mayor. Los resultados insinúan que se podría hablar de dos Centroaméricas: una donde las dinámicas incluyentes predominan que sería el caso de Costa Rica y las zonas urbanas panameñas; y otra donde, por el contrario, la exclusión se muestra como fenómeno central de las dinámicas sociales que comprende el resto de la región. Panamá sería el país donde esas dos regiones se encuentran en un mismo territorio nacional.

Preocupa que la mayoría de los hogares excluidos pertenecen a su núcleo, lo que insinúa la existencia de un fenómeno estructural difícil de erradicar. Si bien la exclusión tiene mayor incidencia en áreas rurales, se está ante hogares que presentan perfiles muy similares indistintamente de su localización. En este perfil, y en especial en el referido al núcleo de la exclusión, destacan dos fenómenos ya señalados previamente. Por un lado, la exclusión primaria surge a través del autoempleo de subsistencia, se trate de actividades urbanas o de economías campesinas familiares, y por otro lado, no hay acceso pleno a la seguridad social que sirva para compensar esta exclusión primaria.

Estos dos elementos plantean los retos que afronta la región, si se quiere comenzar a erradicar la exclusión y, en concreto su núcleo. Los ejercicios de simulación sugieren el qué hacer. Primero, se necesitan mercados de trabajos donde las asimetrías se reduzcan. Esta medida es imperiosa en el campo de las oportunidades de acumulación para que su acaparamiento por los grandes capitales sea menor y haya auténticas oportunidades de crecimiento de los pequeños propietarios. Y segundo, se requiere plantear nuevos techos de los sistemas de seguridad social para que se genere ciudadanía social que realmente incluya a la mayoría. Estos son retos que implican redistribución del poder en Centroamérica. Sin embargo, aunque esos desafíos se asumiesen en un porcentaje significativo de hogares del núcleo de la exclusión, la mitad en áreas rurales con la excepción costarricense permanecerían en situación de exclusión extrema.

Bibliografía

Becker, G. (1975): *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, (New York, National Bureau of Economic Research, Columbia University).

Bulmer-Thomas, V. (1997): “Introducción”, en V. Bulmer-Thomas (comp.): *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*. (México, Fondo de Cultura Económica).

Carrillo, J. (1995): “La experiencia latinoamericana del Justo a Tiempo y del Control Total de Calidad”, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, N° 1.

De la Garza, E. (2000): La flexibilidad del trabajo en América Latina, en E. de la Garza (coord.): *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, (México, El Colegio de México/FLACSO/UAM/Fondo de Cultura Económica).

Itzigsohn, J. (2000): *Developing poverty. The State, Labor Market Deregulation, and the Informal Economy in Costa Rica and the Dominican Republic*, (University Park, The Pennsylvania State University Press).

Lozano, W. (1998): “Desregulación laboral, Estado y mercado en América Latina: balance y retos sociopolíticos”, *Perfiles Latinoamericanos*, N° 13.

Madrid, R.L. (2003): *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*, (Stanford, Stanford University Press).

Martínez Franzoni, J. (2010): Sistemas de atención médica en Centroamérica: estudio comparativo sobre su capacidad para enfrentar la crisis actual, *informe final*, (San José, Proyecto Estado de la Región).

Mesa-Lago, C. (1994): *Changing Social Security in Latin America. Towards Alleviating the Social Costs of Economic Reform*, (Boulder, Lynne Rienner)

----- (2004): “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 84.

----- (2010): Sistemas de pensiones en Centroamérica. Estudio comparativo sobre la capacidad de los sistemas de pensiones en Centroamérica para afrontar

la crisis actual y sus posibles efectos en los principios fundamentales de la seguridad social, ***informe final***, (San José, Proyecto Estado de la Región).

Mezzera, J. (1985): Apuntes sobre la heterogeneidad en los mercados de trabajo de América Latina”, en D. Carbonetto et al.: ***El sector informal urbano en los países andinos***, (Quito, ILDIS/ CEPESIU).

Mora Salas, M. (2010): ***Ajuste y empleo. La precarización del trabajo asalariado en la era de la globalización***, (México, El Colegio de México).

Mora Salas, M. y Pérez Sáinz, J.P. (2009): ***Se acabó la Pura Vida. Amenazas y desafíos en la Costa Rica del Siglo XXI***, (San José, FLACSO).

Murillo, M.V. (2001): “La encrucijada del sindicalismo latinoamericano”, ***Política y Gobierno***, Vol.VIII, N° 2.

Palmer, S. (1995): Hacia la “Autoinmigración”. El nacionalismo oficial en Costa Rica, 1870-1930, en A. Taracena y J. Piel (eds): ***Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica***, (San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica).

Pérez Sáinz, J.P. (1991): ***Informalidad urbana en América Latina. Enfoques, problemáticas e interrogantes***, (Caracas, Nueva Sociedad/FLACSO Guatemala).

----- (1998): “¿Es necesario aún el concepto de informalidad?” ***Perfiles Latinoamericanos*** N° 13.

----- (2003): “Exclusión laboral en América Latina: viejas y nuevas tendencias”, ***Sociología del Trabajo***, No 47.

Portes, A. (1994): When More Can Be Less: Labor Standards, Development and the Informal Economy” en C. A. Rakowski (ed.): ***Contrapunto: The Informal Sector Debate in Latin America***, (Albany, State University of New York Press).

Portes, A. y Benton, L. (1987): “Desarrollo industrial y absorción laboral: una reinterpretación”, ***Estudios Sociológicos***, Vol. V, N° 13.

Portes, A. y Walton, J. (1981): ***Labor, Class and the International System***, (New York, Academic Press).

Roberts, B. (1995): *The Making of Citizens. Cities of Peasants Revisited*, (London, Arnold).

----- (1996): “The Social Context of Citizenship in Latin America”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.20, No1.

Singer, P. (1976): Elementos para una teoría del empleo aplicable a países subdesarrollados, en P. R. Souza y V. E. Tokman (coords.).

Solimano, A. (1985): Enfoques alternativos sobre el mercado de trabajo: un examen de los modelos neoclásico, keynesiano, neomarxista y de segmentación, *Documentos de Trabajo*, N° 272, (Santiago, PREALC).

Souza, P. R. y Tokman V. E. (1976): “El sector informal urbano”, en P. R. Souza y V. E. Tokman (coords.): *El empleo en América Latina*, (México, Siglo XXI).

Tokman, V. (2004): *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, (Santiago, Fondo de Cultura Económica).

Zapata, F. (1993): *Autonomía y subordinación en el sindicalismo latinoamericano*, (México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México).

Anexo metodológico

Bajo un marco conceptual claramente definido y en miras de su operacionalización regional, se identificaron dos ejes temáticos para el abordaje de la exclusión social: ciudadanía social, entendida como el disfrute de la población a la seguridad social y a la educación formal, lo cual da la perspectiva de inclusión/exclusión por una vía que compete al Estado, y un segundo eje que involucra la forma de insertarse en el mercado laboral, dadas las condiciones existentes.

Se planteó en restringir el estudio a tres momentos específicos (inicio, mediado y final de la década pasada), estos se definieron como 2001 por ser el año a partir del cual se inicia el uso de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de todas las actividades económicas en las encuestas relacionadas con empleo de la región; luego se decidió el 2009 por ser el año para el que se podía contar con las encuestas más actualizadas, sin lograr contar con información para todos los países. Y como tercera observación se escogió 2005 como representación de mediados del periodo comprendido.

Se utilizaron encuestas periódicas en las que se indagara sobre temas de empleo, educación y seguridad social, así como variables socioeconómicas y demográficas. Las bases de datos de las encuestas utilizadas y el año con que se contó para realizar el ejercicio según las tres observaciones decididas fueron, según orden alfabético de país:

- Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), años 2001, 2005 y 2009.
- El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), años 2001, 2005 y 2009.
- Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), años 2000 como primer momento, y 2006 como momento intermedio; por falta de disponibilidad de información no se realizó una tercera observación.
- Honduras: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), años 2001, 2005 y 2007 como tercera observación.
- Nicaragua: Encuestas de Medición de Nivel de Vida (EMNV), años 2001 y 2005; por falta de disponibilidad de información no se realizó una tercera observación.
- Panamá: Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV), años 2001, 2005 y 2009.

Desde un inicio se identificó en cada una de las bases un stock mínimo de variables necesarias para la construcción de las escalas que componen ambas dimensiones (inserción laboral, seguridad social y credenciales educativas); estas se recodificaron de forma que fueran comparables entre países y años. Para aquellas de las que no se contó con información, o que no fue posible hacer comparables por sus niveles de medición, se utilizaron variables *proxies* como sustitutas de las necesarias y cumplir con la construcción de las escalas.

Metodología para la construcción de las escalas de exclusión social

Se describe el proceso de construcción de las tres escalas de las dimensiones que componen el índice de exclusión/inclusión social en Centroamérica; estas son: escala de seguridad social, escala de credenciales educativas y la escala de inserción laboral. Las dos primeras escalas se consolidan en un único componente de la exclusión social llamado ciudadanía social. En principio las tres escalas se construyen a nivel de persona, posteriormente estas se promedian a lo interno del hogar y se establece una estimación por hogar, que sería la unidad de análisis de la exclusión social.

Escala de seguridad social

Se parte de una única variable clasificatoria, que determina si la persona está o no asegurada, es decir, si tiene o no acceso a los servicios de salud de su país. Se establecieron tres niveles de aseguramiento: en el primero se ubicaron aquellas personas aseguradas de forma directa, ya sea porque la persona paga por el derecho o bien porque su condición de trabajador le otorga ese beneficio. El valor medio se asignó a los dependientes de los asegurados, es decir, aquellas personas que pueden gozar de los beneficios de estar aseguradas pero que dependen de otra persona para tener esa condición. El menor valor correspondió a las personas que no poseen ningún tipo de aseguramiento; así la escala de Seguridad Social quedó integrada con los siguientes valores:

- 1: asegurados directos.
- 0.5: dependientes.
- 0: no asegurados.

Escala de credenciales educativas

Se utilizaron como insumos de información tres variables: último nivel o año aprobado de educación, asistencia a la educación y titulación en educación superior. La primera variable constituye el insumo principal al diferenciar por niveles educativos y grados a lo interno de estos. La asistencia o no a la educación se utilizó para ajustar la escala según la deserción al sistema; de esta forma se diferencian aquellas personas que habían logrado finalizar un nivel educativo de aquellas que también lo lograron pero siguieron avanzando en la educación. La tercera variable se utilizó para asignar puntajes diferenciados entre las personas que lograron niveles de educación superior, siguiendo el orden de técnicos, bachilleres, licenciados y finalmente posgrados. En los casos en que la variable titulación no existiera, se aproximó por los años aprobados dentro de la educación superior. Así la escala considera las diferencias en educación desde aquellas personas que no alcanzaron concluir ningún año de primaria, hasta quienes lograron niveles de posgrado.

Para igualar el nivel educativo considerando las diferencias de medición entre los países de la región, se ajustaron todos a los ciclos educativos, a saber: primer ciclo, que comprende del primer año de primaria al tercer año; segundo ciclo corresponde de cuarto a sexto de educación primaria; tercer ciclo o educación diversificada abarca de primer a tercer año de educación secundaria; y, cuarto ciclo que incluye de cuarto año de educación secundaria hasta su conclusión; a lo interno se diferenció por año aprobado. Para lograrlo se tuvo como apoyo los documentos disponibles en <http://www.oei.es/quipu/> que resume las estructuras de los sistemas educativos en América Latina. Se presentan los valores asignados según criterio:

- 0 Ninguno
- 0.5 I y II Ciclo (primaria) incompleta (no asiste)
- 1 I y II Ciclo (primaria) incompleta
- 2 I y II Ciclo (primaria) completa
- 2.5 III Ciclo (secundaria) incompleto (no asiste)
- 3 III Ciclo (secundaria) incompleto
- 4 III Ciclo (secundaria) completo
- 4.5 IV Ciclo (secundaria) incompleto (no asiste)
- 5 IV Ciclo (secundaria) incompleto
- 6 IV Ciclo (secundaria) completo
- 6.5 Parauniversitario y vocacional

- 7 Técnico superior o profesorado, diplomado o universitaria incompleta
- 8 Bachiller universitario
- 9 Licenciatura universitaria
- 10 Posgrado universitario

Escala de inserción laboral

Esta escala se construyó para tres poblaciones claramente identificables y diferenciables entre sí. La primera corresponde a las personas ocupadas asalariadas, la segunda población hace referencia a las personas ocupadas independientes (patronos y cuenta propia) y, por último, para los hogares en donde todos sus integrantes son personas inactivas. Se describe el procedimiento separando cada una de las tres poblaciones.

Asalariados

Se construyó una subescala llamada escala de precarización laboral, como medida de calidad del empleo de cada asalariado. La escala se generó de acuerdo con el cumplimiento o no de cinco estándares laborales que cuantificaran *-en el marco de las limitaciones de los datos disponibles-* su inserción en el mercado laboral, es decir, a cada persona asalariada se le asignaba un punto por el cumplimiento de cada estándar. Los estándares incluidos son:

Estabilidad laboral: como una primera forma de inclusión, esta fue determinada por el hecho de tener un año o más de laborar en el trabajo declarado como principal, es decir, al que le dedica más horas semanales.

Jornada laboral adecuada: entendida como una jornada de entre 40 y 48 horas semanales, se asignó un estándar a quienes laboraban dentro de las horas establecidas por semana, así como aquellas personas que trabajan menos de esa jornada y no desean trabajar más horas. Finalmente a quienes trabajan más horas que la jornada indicada en cargos directivos, debido a las particularidades de su labor que muchas veces requieren jornadas más extensas.

Cotización a la seguridad social por el empleo: se consideró el cumplimiento de este estándar para quienes cotizan a la seguridad social por su condición laboral; de no contar con esta información se asignó el estándar a los asalariados que tienen aseguramiento directo, asumiendo que esa condición se obtuvo por medio del trabajo.

Derechos laborales: este estándar se asignó a quienes cumplían al menos uno de los derechos laborales, a saber: derecho a vacaciones pagadas, derecho al pago de aguinaldo o bien el derecho a incapacitarse.

Segundo empleo: se consideró como el cumplimiento de este estándar a quienes no contaban con un segundo empleo, considerando esto como la necesidad de complementar su ocupación principal para cumplir con sus necesidades.

Finalmente se incluyó en esta escala los desempleados, para asignar a estos el menor valor. Para diferenciarlos de aquellos asalariados que no cumplen ningún estándar laboral, se ajustó la escala sumándole 1 a la escala de precarización, y se asignó el valor de 0 a los desempleados. Por lo anterior, la escala de Precarización Laboral quedó integrada de la forma siguiente:

- 0 Desempleados
- 1 ningún estándar laboral
- 2 un estándar laboral
- 3 dos estándares laborales
- 4 tres estándares laborales
- 5 cuatro estándares laborales
- 6 cinco estándares laborales

No asalariados

Para el caso de los ocupados independientes, se determinó su posición en la escala aproximando su empoderamiento mediante la contratación de mano de obra asalariada. Para ello la variable principal fue el tamaño de empresa, la cual se diferenció con la capacidad de contratar entre 1 y 9 trabajadores y de 10 y más trabajadores como categoría superior en la escala. Corresponde a la escala de mayor complejidad en su construcción, por lo que se detallan los pasos que se debieron seguir:

- 1) Se identificaron los negocios familiares como aquellos donde para dos o más miembros del hogar coincidía tanto la rama de actividad como el tamaño de empresa. En estos casos el tamaño de empresa se asignaba por igual a ambos miembros, lo que duplicaba la información del tamaño de empresa y con ello la capacidad de contratación del hogar, por lo que se corrigió para aquellos casos en los que se identificó el negocio como familiar.

- 2) También se identificaron los casos en que el trabajador era no remunerado; la escala considera acumulación como la capacidad de contratar mano de obra remunerada. Por ello se ajustó el tamaño de empresa en los negocios familiares, identificador en el punto anterior, restando el número de no remunerados que participaban en ella; así se garantizó que el tamaño de empresa obtenido es la aproximación más cercana a la mano de obra asalariada contratada. A las personas identificadas como trabajadores no remunerados se les asignó un valor de 0 en la escala. Aquellas empresas que no contratan mano de obra remunerada recibieron el valor de 1, consideradas como autoempleo.
- 3) El nivel de empoderamiento se diferenció por la tenencia de establecimiento independiente para algunas ramas de actividad en las que esto es relevante. El ajuste en este sentido consistió en disminuir el valor a los patronos y cuenta propia que no tuvieran local independiente; para ello multiplicando su tamaño de empresa por el inverso de la proporción de independientes que sí lo tenían. Así se logra diferenciar entre aquellos independientes con igual capacidad de contratación según su tenencia o no de un local independiente para trabajar. Las ramas de actividad que se consideraron para este ajuste fueron: manufactura, comercio, hoteles y restaurantes, intermediación financiera, actividades inmobiliarias, enseñanza, servicios sociales y de salud, y por último la rama de otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales.
- 4) Finalmente se aplicó un ajuste entre los independientes cuenta propia, es decir con tamaño de empresa y valor en la escala igual a 1, diferenciando los profesionales de quienes no lo son. Para ello se varió su posición en la escala imputándoles la mediana del tamaño de empresa de los ocupados por autoempleo que tuvieran local independiente, es decir se les asignó el valor para el que se espera que un independiente posea una ventaja empresarial al contar con local independiente. Para la totalidad de países este valor coincidió con la capacidad de contratar y remunerar a dos personas, por lo que a los cuentapropia profesionales se les asignó el valor de 2.

Con los ajustes anteriores la escala de acumulación se definió con valores entre 0 y 10, asignados de la siguiente forma:

- 0 Trabajadores no remunerados
- más de 0 a 9 según tamaño y ubicación de la empresa, 2 para cuenta propia profesionales.
- 10 empresas con tamaño 10 o más.

Inactivos

La tercera escala dentro de inserción laboral se construyó para los hogares donde todos sus miembros son inactivos, es decir: pensionados, estudiantes, discapacitados para trabajar y rentistas. Esta se llamó escala de fuentes de ingreso, por su metodología de construcción; corresponde a un proxi de la capacidad de acumulación del hogar. Este grupo, por sus características, carece de la información disponible de estándares laborales o de autoempleo. Por lo anterior, se construyó una escala sustituta que posicione a estos hogares en función de las fuentes de ingreso que reciban mensualmente. Se establecieron cinco grandes fuentes de ingreso:

- 1) Intereses o alquileres: dividendos, intereses, rentas de la propiedad, etc.
- 2) Pensiones: pensiones por retiro laboral, jubilaciones, pensiones heredadas.
- 3) Remesas: se refiere a dinero recibido desde el exterior del país.
- 4) Otras transferencias en dinero: ayudas de hijos o familiares a lo interno del país, pensiones alimenticias, etc.
- 5) Ayudas (*básicamente del Estado*): becas, subsidios, programas sociales, etc.

A cada uno de estas fuentes de ingresos se les ponderó de acuerdo con dos criterios cualitativos; el primero fue el patrimonio que implica para el hogar contar con la fuente de ingreso, y el segundo es la estabilidad en el tiempo asociada a la fuente de ingreso, donde el primer criterio se valoró más que el segundo. Los valores asignados se establecieron según el siguiente cuadro clasificatorio:

		Estabilidad			
		Alto		Medio	Bajo
Patrimonio	Alto	9		Intereses y alquileres 8	7
	Medio	Pensiones, jubilaciones	6	Remesas	5 4
	Bajo	3		Otras ayudas privadas / Ayudas estatales	2 1

A los intereses y alquileres se les asignó un 8 como máximo puntaje pues se asocian a un alto patrimonio del hogar, así como un nivel medio de estabilidad.

Las pensiones recibieron un puntaje de 6, dada la alta estabilidad que tienen en el tiempo y por representar un nivel medio de patrimonio al haberse obtenido después del cumplimiento del ciclo laboral. Las remesas recibieron un puntaje de 5, puesto que representan un nivel medio de patrimonio al tener la posibilidad como hogar de laborar en el exterior, pero son vulnerables en cuanto a estabilidad por lo que se les asigna un nivel medio. Las ayudas privadas y estatales fueron calificadas con el puntaje 2, dado que estos ingresos no se dan como resultado de un patrimonio y su estabilidad depende muchas veces de factores externos. Posteriormente se aplicó una distinción en términos de acumulación para hogares inactivos, diferenciando entre aquellos hogares que poseen una vivienda propia y totalmente pagada de quienes no cumplen este criterio. Para este fin se decidió disminuir el valor de la escala de los hogares que no tuvieran su vivienda pagada; ello multiplicando su valor por el inverso de la proporción de hogares que si tienen vivienda pagada; de esta forma se logra diferenciar ambos grupos. Finalmente el valor de la escala de cada hogar corresponde a la suma del valor de las fuentes de ingreso de sus miembros, ajustado por el factor de tenencia de vivienda.

Homologación de escalas

Tanto la escala de credenciales educativas como la escala de acumulación poseen valores que varían entre 0 y 10, mientras que las tres restantes poseen valores diferentes. Por este motivo se hace necesario llevar cada escala a un rango fijo transformando sus valores a cifras estandarizadas entre 0 y 10, donde 0 representa al menor valor y 10 al máximo; este procedimiento no altera la estructura ni las magnitudes entre valores. Se utilizó la siguiente fórmula para homologar las escalas:

$$\text{Valor homologado} = ((\text{valor de escala} - \text{valor mínimo}) / (\text{valor máximo} - \text{valor mínimo})) * 10$$

Así, todas las escalas adoptan un rango de valores entre 0 y 10, no necesariamente en números enteros.

Escalas por hogar

El criterio más parsimonioso para “elevar” la información de las escalas al hogar consistió en calcular un promedio simple de la escala, pues no se contaba con información para ponderar diferenciando por hogares. Para ese fin se definieron

los denominadores de la siguiente forma: para la escala de seguridad social se consideró a todas las personas miembros del hogar. En la escala de credenciales educativas se tomaron en cuenta todos los miembros del hogar en edad de estudiar, es decir que tuvieran 5 años o más de edad. En el caso de la escala de inserción laboral, tanto para asalariados como para independientes, se consideró como denominador a todas las personas miembros del hogar que pertenecieran a la población económicamente activa (PEA). En el caso de la escala de fuentes de ingresos por hogar, se obtuvo de un promedio simple de los valores de las fuentes de ingreso considerando a todos los miembros del hogar.

Para las tres escalas se excluyeron del cálculo los servidores domésticos y pensionistas.

Construcción de las dos dimensiones del constructo

Tanto la escala de ciudadanía social como la escala de inserción laboral debieron obtenerse de integrar las escalas que se construyeron a lo interno de estas dimensiones. La primera, relacionada con el Estado, se obtuvo de un promedio simple entre las escalas de credenciales educativas y de seguridad social por hogar, asignando así el mismo peso relativo a la educación y a la seguridad social dentro de esta dimensión. La segunda, relacionada con el mercado laboral, es mutuamente excluyente de la escala de fuentes de ingreso; esta, al considerarse solamente hogares totalmente inactivos, se le asigna el valor de esta escala por cuanto se asegura que en ella no se ubican asalariados, ni independientes.

Para aquellos hogares que posean algún miembro inactivo, se generó un promedio entre los valores de la escala de precarización laboral y la de acumulación; la integración entre asalariados y no asalariados a lo interno de estos hogares varía según el hogar; así se asegura la representación tanto del nivel de precarización de los asalariados del hogar, como la capacidad de acumulación de los independientes.

Definición de la zona de exclusión

El criterio fue identificar la zona (en un eje cartesiano X y Y) donde se ubican los hogares que poseen los menores valores tanto en la inserción laboral como la ciudadanía social. Para operacionalizar este criterio se consideró la propia construcción de las escalas, buscando aquellos puntos en ambas dimensiones que representaran cambios cualitativamente sustantivos de inclusión/exclusión social. Se describen las consideraciones para definir el corte en ambas escalas:

Escala de ciudadanía social: el punto de corte se estableció con un promedio derivado de un cambio cualitativo por hogar en credenciales educativas y en seguridad social:

- Credenciales educativas: se definió como punto de corte para aquellos hogares que en promedio no hayan logrado completar la secundaria ni la primaria; se obtiene de promediar el valor de ambos criterios según se estableció en la escala inicial, es decir, de promediar 1 que corresponde a la primaria incompleta y 5 asignado a secundaria incompleta. Así el corte en educación es para aquellos hogares que posean un valor menor a 3.
- Seguridad social: el criterio cualitativo para este punto de corte se definió con base en aquellos hogares donde no se ha logrado asegurar la totalidad de sus miembros, independientemente de la conformación. Por medio de una permutación se obtuvo que el valor en la escala, siempre que se cumplía el criterio anterior, era de 5.

De esta forma se estableció que el punto de corte en la escala de ciudadanía social es

$$\frac{5 + \frac{1+5}{2}}{2} = 4$$

Con un valor menor o igual a 4 en esta escala se ubican aquellos hogares que en promedio no llegan a cumplir con los estándares educativos ni cumplen el criterio de universalidad de la seguridad social y por tanto pasan a formar parte del grupo de hogares excluidos por esta dimensión.

Escala de inserción laboral: se promedió el cambio cualitativo identificado tanto en la escala de precarización laboral para los asalariados como el de acumulación para los independientes. Así se identificó como un cambio sustantivo para los asalariados el contar con al menos un estándar laboral, es decir con un valor en la escala homologada de $2/6 \cdot 10 = 3.33$. Para los no asalariados se definió como cambio cualitativo el tener la capacidad de contratar una persona y disponer de local independiente, o bien ser un trabajador cuentapropia profesional, por cuanto en ambos criterios comparten el valor de 2 en la escala de acumulación. Así se definió el corte de exclusión como el promedio:

$$(3.33 + 2) / 2 = 2.7$$

Con este corte se estableció como excluidos en inserción laboral aquellos hogares que posean un valor menor a 2.7 en esta escala.

De esta manera se obtienen dos puntos de corte claramente definidos, tanto para ciudadanía social como para inserción laboral. La restricción conjunta de ambos cortes dio el conglomerado de hogares que representan los excluidos de cada país y para los años estudiados.

Identificación del núcleo de la exclusión social

Una vez que se ha tenido la certeza de cuáles son los hogares que forman el grupo de excluidos, se procedió a identificar cuáles pueden ser considerados como excluidos duros, es decir, aquel grupo que por su nivel de exclusión requiere cambios sustantivos en la dinámica socioeconómica para acceder a mayores posibilidades de inserción social.

En razón de que se identifica a dos grandes grupos (excluidos y no excluidos), se decidió explicar la pertenencia de cada hogar a estos grupos en función de 12 variables que se detallan a continuación:

1. Hogares con al menos una persona asalariada precaria: son aquellos hogares que poseen uno o más miembros con trabajo asalariado pero sin cumplir ningún estándar laboral, así esta persona individual posee el valor de 1 en la escala de asalariados.
2. Hogares con al menos una persona autoempleada de subsistencia: son aquellos hogares que poseen uno o más miembros con trabajo no asalariado y que lo realizan de forma independiente, es decir sin contratar al menos una persona y remunerarla. Se excluyen los profesionales que laboran de forma independiente.
3. Hogares con al menos una persona no remunerada: son aquellos hogares que poseen uno o más miembros que laboran sin recibir ingreso por su trabajo; generalmente se refiere a trabajadores en empresa familiar.
4. Hogares con al menos una persona con primaria incompleta: aquellos hogares en los que hay uno o más miembros que no finalizaron sus estudios primarios. La población que se consideró en esta variable consiste en las personas que por su edad debieron haber concluido la primaria antes de 1990. Por ejemplo, para las bases del 2009 se consideró personas de 32 años y más, aquellas que contaban con 13 años o más en 1990, por lo que se considera que a partir de esa edad deben haber concluido la primaria.

5. Hogares con al menos una persona con secundaria incompleta: hogares en los que hay uno o más miembros que no finalizaron sus estudios secundarios; la población que se consideró en esta variable fueron aquellas personas mayores a 18 años que por su edad debieron haber concluido la secundaria posterior a 1990. Por ejemplo, para las bases del 2009 se consideró personas con edad entre los 18, edad en que se espera concluir la educación secundaria sin que existan retrasos, y hasta los 31 años quienes en 1990 no tenían edad para concluir la primaria y por un cambio en los estándares de educación se espera lleguen a concluir la educación secundaria.
6. Hogares con al menos una persona no asegurada: hogares en los que hay uno o más miembros que no estén aseguradas por los servicios oficiales de salud de su país, por lo que no tienen acceso a la seguridad social.
7. Zona (urbano-rural): se le asignó el valor de 1 a los hogares ubicados en la zona urbana y 0 en la zona rural.
8. Jefatura femenina: aquellos hogares en los que la jefa de hogar sea de sexo femenino.
9. Jefatura indígena: aquellos hogares en los que el jefe de hogar se reporte como indígena independientemente de su sexo. Solo se utilizó en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.
10. Jefatura inmigrante: aquellos hogares donde el jefe de hogar se reporta como migrante o nacido en el extranjero. Solo se utilizó para Costa Rica.
11. Hogar monoparental: aquellos hogares donde el jefe de hogar posee al menos un hijo y no posee a su cónyuge viviendo en el hogar.
12. Relación de dependencia demográfica: consiste en la razón por hogar entre la suma de las personas menores a 15 años y los mayores a 64 años, entre el total de personas entre 15 y 64 años de edad.

A excepción de la relación de dependencia, cada una de las variables anteriores fue codificada de forma dicotómica, donde 0 es la ausencia de la característica y 1 la presencia de esta. Igualmente la variable dependiente es 1=hogar excluido y 0=hogar no excluido.

Como el interés primordial es lograr predecir con la mayor exactitud posible ambos grupos, se consideró que el análisis discriminante era la herramienta estadística más idónea para este fin. En este sentido se pretende clasificar en el núcleo de la exclusión a todos los hogares que se clasifiquen efectivamente como excluidos, es decir, que en la variable observada sean excluidos y en la pronosticada (según el modelo discriminante) también queden clasificados como excluidos. Esta afirmación nos dice que, dadas las características reales del hogar, sus probabilidades no le permiten ser clasificados como otra cosa que no sea excluido.

Los resultados obtenidos, en términos de porcentajes de hogares clasificados correctamente, ya se mostraron en el apartado tercero.

Simulaciones para la inclusión social

Una vez que se ha identificado la exclusión dura, se plantea una cuestión crucial: ¿qué hacer como sociedad para lograr que los hogares excluidos duros logren un salto cualitativo a la zona de inclusión? Para ello, se decidió simular tres condiciones específicas que, a la luz de las dos variables, según el análisis discriminante, tienen mayor peso para definir la condición de exclusión. Asimismo, cambios en estas propiciarían las condiciones necesarias para que un mayor porcentaje de hogares en condición de exclusión dura den un salto cualitativo a la zona de inclusión.

Esta simulación consistió en representar la estructura de aseguramiento y de autoempleo de subsistencia de los hogares no excluidos en los hogares excluidos duros, y bajo los modelos discriminantes pronosticar el porcentaje de hogares que logran pasar de la exclusión dura a la inclusión social.

Como las variables que pesaron más en la clasificación de los hogares excluidos fueron la seguridad social y autoempleo de subsistencia, se aplicaron con ellas los ejercicios de simulación para la última observación de cada país. Esta acción se ejecutó diferenciando zonas urbanas de las áreas rurales.

CAPÍTULO III

EL BLOQUEO POLÍTICO A LA REDUCCIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN CENTROAMÉRICA

*Jorge Vargas Cullell*¹

1. Introducción

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

Los gobiernos y la mayoría de los partidos y organizaciones sociales consideran indeseables las privaciones humanas asociadas a la exclusión. Las Constituciones Políticas, los tratados y convenciones internacionales suscritas por los países reconocen derechos sociales y la obligación de garantizar su disfrute. Sin embargo, durante la última década hubo muy poco progreso en la reducción de este problema: las naciones que mostraban altos niveles de exclusión social al inicio del decenio los siguen teniendo hoy en día (véase Capítulo 2). ¿Por qué esta falta de resultados?

1. Este texto está basado en el Capítulo 10 del IV Informe Estado de la Región, para el cual el autor realizó un estudio de escenarios políticos. Partes de dicho capítulo se toman literalmente de esa pieza, con cambios y adiciones allí donde se consideraron necesarias para los propósitos del presente libro.

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

El capítulo aborda una segunda pregunta: ¿bajo qué condiciones es probable disminuir la exclusión social en sociedades altamente inequitativas, con sistemas semidemocráticos y que experimentan una intensa y extendida violencia social? La clave para cambiar el rumbo de las cosas es la acción política inclusiva: acuerdos duraderos para reducir la exclusión social que desbloqueen los sistemas políticos y desencadenen cursos alternativos de evolución. Acuerdos de este tipo son probables cuando confluyen cuatro factores: los ciudadanos los demandan, los partidos políticos los quieren, el Estado puede implementarlos y los poderosos no los impiden. Tal convergencia de factores crea una oportunidad para que una alianza departidos, movimientos sociales y organizaciones gremiales concierte acciones públicas con profundas implicaciones redistributivas.

El capítulo se organiza en cuatro secciones, además de esta introducción. La segunda sección expone de manera muy resumida la metodología de escenarios políticos sobre la que se basa el análisis del bloqueo político a la exclusión. La tercera sección presenta una síntesis estilizada de las condiciones iniciales que imperan en los países con alta exclusión social, punto de partida de los escenarios. La cuarta sección, la principal, describe las razones por las cuales se argumenta la existencia de un bloqueo político, el resultado y consecuencia más probable de la persistencia de este bloqueo. La quinta sección bosqueja las condiciones bajo las cuales puede emerger un escenario alternativo, con una probabilidad no despreciable de acuerdos políticos duraderos redistributivos en los países con alta exclusión social.

2. La metodología de escenarios políticos

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

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

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

El *software* QGeNie, del Laboratorio de decisiones de la Universidad de Pittsburgh, permite la formulación rápida de modelos analíticos, gráficamente representados, en las que todas las variables son proposicionales, y en condiciones en las que es difícil, si no imposible, asignar probabilidades numéricas precisas a los factores. Aunque está basado en cálculos numéricos y en la inferencia bayesiana –que actualiza probabilidades a partir de evidencias u observaciones subsecuentes–, elabora modelos ordinales para determinar el “grado de verdad” de las proposiciones (Drudzek, 2008). En la presentación del ejercicio de este capítulo se han omitido los cálculos numéricos y, como se comenta a continuación, los resultados se expresan en términos de una escala ordinal.

La evidencia (bibliografía y datos) permite atribuir un valor numérico a la posibilidad de observar, en las condiciones actuales, cada variable propuesta (valoración a priori, o “prior belief”) y cada una de las relaciones que existan entre pares de variables (valor del arco).² La ponderación de las magnitudes de di-

2. En QGeNie existen cuatro tipos de relación entre variables: causa, barrera, requerimiento e inhibidor.

chas variables tiene una expresión numérica que varía entre 0 y 1, pero en este se utilizará una escala ordinal (Cuadro 1) pues el conocimiento existente, en relación con las variables empleadas en la elaboración de escenarios políticos, impide asignar probabilidades numéricas específicas.

Cuadro 1
Escalas ordinales utilizadas en la elaboración de escenarios políticos
utilizando el *software* QGeNie

Valor numérico ¹	Fuerza de influencia del nodo ²	Probabilidad de ocurrencia ³
0 a 19	Muy baja	Muy baja
20 a 39	Baja	Baja
40 a 59	Intermedia	Intermedia
60 a 79	Alta	Alta
80 a 100	Muy alta	Muy alta

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

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

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

Fuente: elaboración propia.

El *software* QGeNie 2 permite elaborar dos tipos de escenarios: estáticos y dinámicos. En los primeros, las relaciones entre los factores se mantienen constantes, una vez fijados el tipo y la intensidad de estos. El escenario base en el presente capítulo es un modelo estático pues lo que interesaba es determinar la probabilidad de un evento, dado un conjunto de condiciones iniciales conocidas y que se presumían relativamente invariables a lo largo del tiempo.

En los modelos dinámicos se incluye la consideración del tiempo dentro de la elaboración de escenarios. En ellos, los factores causales tienen relaciones iterativas y, precisamente, en esos ciclos se van produciendo cambios en la probabilidad final de un evento político. Son útiles para situaciones en las que interesa modelar cambios en las condiciones iniciales que podrían implicar modificaciones en la interacción y sus resultados. Así, se incluyen factores cuya evolución en el tiempo e incidencia sobre las condiciones iniciales causa un cambio en la variable final que interesa modelar. La evolución de estos factores se ve representada en el arco temporal cíclico que se asigna a cada uno de ellos. El escenario alternativo fue determinado como un modelo dinámico.

3. Condiciones iniciales: situación estratégica vulnerable

Los países centroamericanos pueden clasificarse en dos grupos: los que muestran una alta prevalencia de la exclusión social y aquellos en los cuales los niveles de exclusión son relativamente bajos. Al primer grupo pertenecen Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, donde habita cerca del 80% de la población del Istmo y el 90% de los excluidos del Istmo. Al segundo grupo pertenecen los países menos poblados y periféricos de la región –Belize y Costa Rica. Por su parte, Panamá es el país más fracturado de la región: en sus zonas urbanas la exclusión es baja, pero en las zonas rurales es tanto o más alta que en los países del CA-4. En sentido estricto, pues, la zona de alta exclusión social de Centroamérica incluye al CA-4 más el Panamá rural (capítulo 2). Sin embargo, el estudio se concentra en los países del centro y norte, más semejantes entre sí y que en promedio están más aquejados por este flagelo.

Una alta prevalencia de la exclusión social está mayormente asociada a una situación estratégica de desarrollo. De conformidad con el Tercer Informe Estado de la Región (2008) y lo analizado en capítulos anteriores, esta se caracteriza por un estilo de inserción internacional de baja productividad, estados infraestructuralmente débiles y una alta y endémica violencia social (cuadro 2). En efecto, las economías de estos países se vinculan con los mercados internacionales por medio de la exportación de productos agropecuarios, industria manufacturera de maquila y fuertes flujos emigratorios de población en edad laboral, así como la importación de bienes de consumo y de capital, incluida la mayor parte de su demanda alimenticia y energética. Todos tienen una escasez interna de capitales para financiar la inversión doméstica requerida a fin de promover un crecimiento económico más alto y sostenido, por lo que dependen de recursos de la cooperación internacional o de la inversión externa para sus sectores más dinámicos y para solventar los déficits en la balanza de pagos.

El crecimiento económico es bajo o volátil y concentrado en ciertos sectores de actividad vinculados con el mercado internacional. El poder infraestructural de sus Estados es bajo, medido tanto por la complejidad de su aparato institucional, su penetración en el territorio y sus bajos niveles de gasto público (véase más adelante). La mayoría de los países, aunque no todos (véase variante 2 en cuadro 2), sufren una intensa violencia social, de las más altas del mundo para países que no experimentan una guerra civil (PEN, 2008; PNUD, 2009).

La debilidad infraestructural de los Estados se agrava por la geopolítica del narcotráfico en la que está involucrada el Istmo (PEN, 2008). Esta geopolítica ha abierto las puertas a una variedad de poderosos actores ilegales que, ante la débil presencia institucional, han sido capaces de afincarse en ciertas zonas del territorio nacional con pocos contrapesos por parte de los poderes públicos, penetrar la actividad económica del país (mediante la legitimación de capitales) y las mismas instituciones del Estado. Al narcotráfico se unen otros actores ilegales, unos relacionados con la delincuencia común y otros con el contrabando de armas y de personas, que utilizan la violencia y la extorsión.

Cuadro 2
Situación estratégica de los países centroamericanos con más alta exclusión social

Criterio	Variante 1	Países
	Alta exclusión social	
		Guatemala
Estilo de inserción internacional	Agroexportación con maquila y migración	Honduras
	Bajos resultados económicos	El Salvador*
	Baja probabilidad de inserción internacional ventajosa	Nicaragua
Institucionalidad	Débil poder infraestructural del Estado	Guatemala Honduras El Salvador* Nicaragua
Tendencias en seguridad ciudadana	Alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes Estados de derecho y aplicación de mano dura	Guatemala Honduras El Salvador*
	Muy alta probabilidad de amenazas de actores ilegales al orden democrático	
	Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, frágiles o incipientes Estados de derecho y poca o nula aplicación de mano dura	Nicaragua
	Alta probabilidad de amenazas de actores ilegales al orden democrático	

* El Salvador está también procurando consolidar un centro logístico de carácter regional y tiene una institucionalidad más desarrollada (véase más adelante).

Fuentes: Tercer informe Estado de la Región 2008 sobre la definición de los estilos de inserción internacional y la tendencias en seguridad ciudadana (capítulos 12 y 13). Pérez-Sáinz, Segura y Fernández, 2010 para exclusión social. Capítulo 8 de este informe sobre el tema institucionalidad del Estado.

En resumen, en la situación estratégica actual que caracteriza al centro y norte de Centroamérica, las condiciones imperantes establecen márgenes estrechos para la acción pública. Esta estrechez surge no solo por los desincentivos para la acción redistributiva (un estilo de desarrollo simple, basado en la mano de obra barata y el débil poder infraestructural del Estado). La convergencia e interacción, con factores negativos como la violencia y la desigualdad social, crea una dificultad añadida, un escenario multiamenazas para las acciones redistributivas.

4. Análisis político estratégico

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

Una alta probabilidad de adoptar un acuerdo político duradero para disminuir la exclusión social depende de la confluencia de cuatro factores:

- que los ciudadanos lo demanden (demanda política);
- que los partidos quieran (voluntad política);
- que el Estado pueda (poder infraestructural);
- que los poderosos no lo impidan (poderes fácticos).³

El cumplimiento simultáneo de estas condiciones es necesario para concertar acciones políticas con profundas implicaciones redistributivas y para defenderlas cuando en su ejecución emerjan dificultades.⁴ Esta convergencia produce una correlación de fuerzas, voluntades y capacidades para lidiar con, y procurar modificar, los estrechos márgenes de acción que impone la realidad. De los cua-

3. Este planteamiento apela a considerar una amplia constelación de actores políticos e institucionales más allá de recuentos estilizados sobre hiperpresidencialismo o la existencia de gobiernos divididos para entender las políticas públicas (Scartacini, Stein y Tomassi, 2010).

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

tro factores antes citados, el crítico es el levantamiento del veto por los poderes fácticos. Sin embargo, en los países más aquejados por una alta exclusión, la voluntad política de los partidos y el poder infraestructural del Estado son mínimos y los poderes fácticos bloquean efectivamente la redistribución. En estas condiciones, la demanda ciudadana es el único factor que empuja a favor de un acuerdo político duradero, pero su potencia (apenas intermedia) no tiene capacidad para alterar el bloqueo a la redistribución social. En síntesis, no hay suficiente poder político para alcanzar y ejecutar un acuerdo duradero (recuadro 1).

Recuadro 1

Definición de acuerdo político duradero

Un acuerdo político durable es una coalición de actores políticos (partidos, movimientos sociales y organizaciones gremiales) configurada a partir de un convenio que establece objetivos, modos de comportamientos aceptables o al menos tolerados, sanciones para incumplimientos y una distribución de costos y beneficios de las acciones convenidas. Este convenio es explícito, basado en un texto formal acordado entre todos (“pacto”) aunque puede implicar objetivos, normas y expectativas implícitas. La durabilidad es un vector que combina duración con estabilidad e implica que el acuerdo político tiene una vigencia indisputada, reconocida por los coaligados, a lo largo de un extenso período ⁵.

Un estudio reciente sobre la experiencia iberoamericana en el impulso de acuerdos políticos de este tipo, incluyendo Guatemala y El Salvador, indica que son altamente dependientes a las condiciones políticas del momento, más que a la voluntad de las partes, el diseño específico del proceso negociador o la racionalidad de las propuestas (Valdez, 2010).

Fuente: elaboración propia

El análisis se realiza mediante un ejercicio de escenarios políticos enfocado en los países centroamericanos con alta prevalencia de la exclusión (países del CA-4). La razón para enfocarse en el CA-4 es que en el centro y el norte del Istmo está concentrando el problema más agudo (cerca del 90% de los excluidos) y comparten varios rasgos estructurales en su situación económica, social e institucional. Los escenarios parten de una reelaboración estilizada de esta situación.

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

A dicha estilización se la denomina las condiciones iniciales, o “situación estratégica”, una descripción sintética de los rasgos determinantes que la configuran y cuyas perspectivas futuras interesa modelar. La situación estratégica no refiere a un país en particular sino que es un arquetipo empleado como un recurso para examinar la profundidad e implicaciones del bloqueo de los sistemas políticos.

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

4. 1. Demanda ciudadana moderada para revertir una apremiante situación social

Planteo analítico

En regímenes democráticos, una vigorosa demanda ciudadana puede ser un acicate para que los políticos actúen con firmeza a fin de reducir la exclusión social. Por una parte, estos desean reelegirse, ampliar su influencia y responder a las preferencias ciudadanas, lo cual ciertamente ayuda a conseguir estos objetivos. Por otra parte, demandas ciudadanas insatisfechas pueden traducirse en conflictos sociales, cuya intensidad puede en ocasiones castigar a partidos, autoridades electas o líderes que sean percibidos opuestos o desinteresados en atenderlas.

En el modelo que sustenta el escenario base, la demanda de ciudadana para reducir la exclusión social es alimentada por tres factores causales (Diagrama 1):

- La existencia de una extendida percepción ciudadana de que exclusión social en la que viven amplios sectores de la población, los problemas de pobreza y empleo, son un problema nacional que debe resolverse [*Alta percepción del deterioro social*]. Como una alta prevalencia de la exclu-

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

sión social es inocultable, en principio ello incentiva a que los ciudadanos demanden a los políticos actuar sobre el tema.

- La existencia de amplias movilizaciones sociales, impulsadas por un amplio abanico de organizaciones ciudadanas, que reivindiquen mejoras en las condiciones laborales y de vida para los trabajadores y las comunidades [*Alta percepción del deterioro social*]. Estas movilizaciones canalizarían las preocupaciones ciudadanas y darían “voz” a sectores que usualmente no están involucrados en la deliberación y toma de decisión de los asuntos públicos.⁷
- El clima de opinión pública que reflejen los medios de comunicación [*Alta incidencia mediática*]. Una amplia atención mediática sobre temas de la pobreza y la exclusión contribuye a moldear la agenda de prioridades públicas,⁸ lo cual favorece la formación de la demanda ciudadana. Sin embargo, la competencia por la atención mediática de otros problemas, cuya intensidad aqueja también fuertemente a la ciudadanía, divide la atención de los medios.

Finalmente, en el modelo se postula que la articulación de una vigorosa demanda ciudadana a favor de combatir la exclusión está sujeta a la acción inhibitoria del desinterés de las personas por organizarse y participar en los asuntos públicos [*apatía hacia la participación política*]. Este desinterés debilita los vínculos entre representantes y representados, pues dificulta la comunicación de preferencias y necesidades de los primeros a los segundos; además, resta poder a organizaciones sociales que procuran incidir en la agenda pública.

Evidencia disponible

En Centroamérica, un segmento considerable, pero minoritario de la población, está compuesto por ciudadanos inactivos. Son personas que han escogido no ejercer sus derechos, pues no votan ni participan en asuntos de su comunidad y tampoco procuran influir en la gestión pública, sea peticionando o protestando. Los porcentajes varían según el país: en El Salvador y Panamá, alrededor del

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

8. La literatura especializada denomina poder de agenda (“agenda setting” en inglés) a esa capacidad de los medios para moldear la agenda pública. Monzón (2000) señala que “los medios, por el simple hecho de prestar más atención a unos temas y silenciar otros, canalizan la atención del público influyendo en el clima de opinión y la opinión pública”.

15% de las y los ciudadanos son inactivos, proporción que en Costa Rica aumenta a una tercera parte de la población (cuadro 3). La proporción de personas que, además de votar, realizan otras actividades en su comunidad o ante las instituciones (participación multidimensional) varía entre el 15% y el 16% en Costa Rica, y cerca del 35% en El Salvador y Guatemala.

Cuadro 3
Centroamérica: modos de participación ciudadana, por país y zona. 2010

Modos de participación	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
No vota ni participa en nada	32.4	13.7	16.6	23.2	20	13.6
Participación unidimensional						
Solo vota	38.1	36.8	27.4	33.4	33	54.8
Solo asiste a reuniones	7.9	6.6	12.9	13.4	7.9	3.6
Solo asiste a protestas	1.2	0.1	0.7	1.3	1.7	0.8
Participación multidimensional						
Vota y asiste a reuniones	16.2	38.5	34.5	23.4	29.4	23.2
Protesta y asiste a reuniones	0.5	0.2	1.1	1.1	1.2	0.3
Vota y protesta	1.6	1.2	1.6	1.8	2.9	2.2
Vota, protesta y asiste a reuniones	2.1	2.8	5.2	2.4	4	1.6
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Rodríguez, 2011 con base en Lapop

Diversos estudios indican que el relativo bajo activismo social de las y los centroamericanos no es muy distinto al registrado en otras partes de América Latina (PNUD, 2004; Vargas-Cullell, 2005). Adicionalmente, este Informe encuentra que no hay relación entre los niveles y modos de participación ciudadana y el desarrollo democrático de los países.

En la situación estratégica que enfrentan los países aquejados por una alta exclusión, las mediciones de opinión pública de los últimos años muestran que la pobreza y falta de empleo, indicadores aproximados de la exclusión, son claramente identificados por las personas como problemas nacionales. En toda Lati-

noamérica, mayorías ciudadanas que oscilan entre el 62% y el 85% opinan que es obligación estatal asegurar el bienestar de las personas, a diferencia de Estados Unidos, donde esta percepción es cercana al 40% (Corral, 2009). Sin embargo, la atención ciudadana está dividida: en el Istmo la inseguridad ciudadana y la corrupción son calificadas como preocupaciones tanto o más importantes que otros problemas sociales. Por ello, se asigna de una probabilidad inicial (*prior belief*) moderadamente alta a la existencia de una extendida percepción de deterioro social [*alta percepción de deterioro social*].

Por otra parte, las demandas sociales relacionadas con educación, condiciones laborales, vivienda/tierras y servicios públicos son las reivindicaciones más frecuentes que impulsan las acciones colectivas en varios países centroamericanos; usualmente más del 40% de las movilizaciones (Ramírez, 2011). Empero, no puede afirmarse que los temas sociales dominen la protesta social en la región, pues también están presentes otras demandas ambientales y políticas. Además, la participación de las personas en organizaciones sociales, gremiales y laborales no es muy extendida en el Istmo, ni tampoco muy distinta a los promedios observados en América Latina (Smith y Zizumbo-Colunga, 2010): alrededor de una cuarta parte de los y las ciudadanas “no hacen nada” o se limitan a emitir el voto cada cierto número de años (Vargas Cullell et al., Rosero, 2007). De ahí que se asigne una probabilidad intermedia de ocurrencia al factor de [*movilización de la sociedad civil*].

La atención mediática a la alta exclusión tiende a ser baja en las naciones más aquejadas por este problema. Varios autores señalan que la estrecha vinculación entre los principales medios de comunicación y las élites económicas y políticas, en varios países de la región, es un factor que distorsiona el abordaje de temas “incómodos” para estos grupos, entre ellos la exclusión. Asimismo, la agenda mediática confiere una particular importancia a los conflictos inter élites, pues los medios actúan como cajas de resonancia de los intereses en juego. Honduras y Nicaragua son casos que reflejan estas condiciones (Rockwell y Janus, 2003; Montenegro, 2007; Chamorro, 2001).⁹

9. Otros factores influyen sobre la incidencia de los medios en la opinión pública, tales como la legitimidad social con que cuentan los medios, el grado de cobertura o alcance poblacional (alto en todos los países).

Predicción

Debido a la evidencia sintetizada, en el escenario modelado se concluye que la demanda ciudadana a favor de combatir la exclusión social tiene una moderada potencia. No es tan fuerte como para enviar una señal inequívoca al sistema político para actuar rápida y decisivamente sobre el tema, pero tampoco es tan débil como para carecer de importancia y ser, por tanto, ignorada completamente por los políticos (diagrama 1).

Diagrama 1
Submodelo sobre demanda ciudadana,
tipo de relación entre variables y su magnitud



Fuente: elaboración propia.

4.2. Sin voluntad política de los partidos para actuar

Planteo analítico

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

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

- Normas omisas y controles insuficientes sobre el financiamiento de los partidos interrumpen el vínculo entre electores y representados [*ausencia de regulaciones al financiamiento político*]. Esta situación da a los actores plutocráticos [*poderes fácticos*]¹⁰ gran influencia sobre actores políticos claves. Al financiarlos durante los procesos electorales, adquieren una capacidad especial para influir en las posiciones de los partidos políticos (Casas, 2005).
- Un sistema multipartidista ideológicamente polarizado hace, en principio, más difícil la formación de mayorías para arribar a acuerdos políticos [*alta distancia ideológica*]. Debido a la distancia ideológica, a los partidos se les dificulta encontrar puntos en común y concertar acciones comunes. La complejidad se incrementa significativamente cuando en la mesa de negociación se sientan muchos y cambiantes actores¹¹.

Evidencia disponible

En la situación estratégica que enfrentan los países aquejados por una alta exclusión, los factores inhibidores de la voluntad política tienden a ser robustos. Los partidos dependen de capitales privados para su financiación; los controles sobre el financiamiento, cuando existen, se encuentran limitados a la rendición de cuentas sobre el uso de los subsidios públicos, y su aplicación no es rigurosa o presenta grandes vacíos normativos que fomentan la opacidad en el tema (Zovatto y Casas-Zamora, 2010; Casas, 2005; Programa Estado de la Nación, 2003). Una alta distancia ideológica no es un problema medular en Centroamérica, excepto en dos países: El Salvador y, en menor medida, Nicaragua (Artiga, 2010). Debido a esta situación, en dos de los cuatro países del CA-4, se asigna una probabilidad inicial intermedia a la polarización ideológica.

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

11. Este fenómeno se denomina “fluidez” de la oferta partidaria (Artiga, 2011).

Adicionalmente, en la región predominan los gobiernos divididos: quien controla el Poder Ejecutivo no tiene mayoría parlamentaria. Solo en dos países sucede lo contrario: en Honduras, donde el amplio triunfo del Partido Nacional en las elecciones presidenciales del 2009 “arrastró” la votación legislativa, y en Panamá, donde el presidente Martinelli logró mayoría gracias a una coalición de partidos (cuadro 4). En Costa Rica, el holgado triunfo en los comicios presidenciales no le alcanzó al Partido Liberación Nacional para apalancar el voto legislativo. El Salvador fue el país donde las elecciones de diputados fueron más competidas y, en la actualidad, el Presidente obtiene apoyos legislativos de mayorías que cambian según el tema en cuestión; esta configuración de fuerzas fue favorecida por la división del partido Arena ¹². En Guatemala y Nicaragua, los Ejecutivos tienen minorías parlamentarias y está por verse si los comicios de finales de 2011 cambiarán ese escenario.

Esta división plantea desafíos a la gobernabilidad democrática, pues hace más laboriosa la formación de mayorías políticas que respalden las prioridades de los gobiernos. En otro orden, sin embargo, son un contrapeso indispensable en democracias imperfectas o regímenes híbridos, donde los Ejecutivos tienden a arrogarse poderes especiales y las libertades no están plenamente garantizadas.

Cuadro 4
Centroamérica: escaños legislativos del
partido/alianza en el Gobierno

(Última elección en cada país)	Partido/alianza en el Gobierno ^{a/}	Total de escaños legislativos	Porcentaje
Costa Rica	PLN (2010)	24 de 57	42.1
El Salvador	FMLN (2009)	35 de 84	41.7
Guatemala	UNE (2007)	51 de 158	32.3
Honduras	PNH (2009)	71 de 128	55.5
Nicaragua	FSLN (2006)	38 de 92	41.3
Panamá	Alianza por el Cambio ^{b/} (2009)	42 de 71 ^{c/}	59.2

a. PLN: Partido Liberación Nacional; FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional; UNE: Unidad para la Esperanza; PNH: Partido Nacional de Honduras; FSLN: Frente Sandinista de Liberación Nacional.

b. Coalición de Molirena, PAN, CD y UP.

c. El CD, partido del actual Presidente, obtuvo catorce escaños.

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados oficiales de cada elección.

12. Hay que tomar en cuenta que las elecciones de diputados y las elecciones presidenciales se llevaron a cabo el mismo año, pero con dos meses de diferencia: las primeras en enero y las segundas en marzo.

Un aspecto crítico de la reforma electoral es el financiamiento de los partidos políticos, un tema en el que hay pocos avances y situaciones dispares. Costa Rica realizó reformas profundas (2009), luego de las irregularidades detectadas en el financiamiento de los dos principales partidos en las elecciones generales de 2002. Estas reformas se orientaron a robustecer los controles del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) sobre el financiamiento (público y privado), la introducción de algunos criterios de equidad en la distribución del subsidio público, la posibilidad de emplearlo para gastos de organización y capacitación partidaria y, por último, el financiamiento político en elecciones municipales.

En 2006 Panamá aprobó cambios en las condiciones de acceso al financiamiento y los criterios de distribución. En este país, los partidos políticos que quieran tener derecho a financiamiento público deben superar el umbral del 4% de los votos válidos emitidos, y para el caso de las candidaturas independientes, deben ganar el puesto por el que compiten. Por contraste, destaca la situación de El Salvador, donde existe un sistema muy permisivo, sin ningún tipo de controles, y no ha sido posible avanzar en la legislación del financiamiento político.

En el medio de estos dos extremos están los demás países del Istmo, ninguno de los cuales registra cambios significativos en las reglas del financiamiento político durante los últimos cinco años. Este panorama se agrava por los crecientes cuestionamientos que se han presentado, en todo el Istmo, en torno a la penetración del crimen organizado, concretamente el lavado de dinero, en las finanzas de los partidos. Este tema aún no ha sido objeto de las pesquisas necesarias, ni en los países ni a nivel regional.

Las mayores debilidades de la región se dan en el tema del financiamiento privado y los controles sobre el origen y los montos de las contribuciones. Con excepción de El Salvador, todos los países tienen prohibiciones según el origen de los recursos. En Guatemala se establecen límites al monto de los aportes privados que un partido político puede recibir. Nuevamente, las diferencias entre países son palpables. El caso extremo es el de El Salvador, donde las contribuciones incluso pueden ser anónimas. El caso más restrictivo es el de Costa Rica, donde el nuevo Código Electoral prohíbe cualquier tipo de contribución privada, excepto las provenientes de personas físicas, en cuyo caso pueden aportarse sin límite de monto. Así las cosas, en la actualidad las naciones centroamericanas (sin incluir Belice) mantienen un esquema mixto, que permite a los partidos políticos obtener ingresos del Estado, a través del financiamiento público, y además recibir donaciones y contribuciones de tipo privado. Costa Rica, El Salvador, Honduras

y Panamá otorgan financiamiento previo y posterior a los partidos. Con la reforma del 2009, en Costa Rica se reinstauró la posibilidad de pagar por adelantado la denominada “deuda política”.

La legislación normalmente prevé sanciones de tipo pecuniario, penal o administrativo, que se aplican al partido, el candidato o los donantes, según la transgresión. En Centroamérica, solo El Salvador no cuenta con estos instrumentos. En los otros cinco países la más común entre ellos es la sanción pecuniaria a los partidos políticos. Solo Costa Rica, Nicaragua y Panamá aplican esta medida a los candidatos, y únicamente Nicaragua lo hace con los donantes. En cuanto a las sanciones penales, que constituyen el mecanismo más fuerte para castigar actuaciones ilícitas, solo en Costa Rica y Nicaragua recaen sobre los candidatos y los donantes. En Guatemala, si bien las reformas de 2004 establecen este tipo de sanciones, el marco legal carece de definiciones claras que permitan su puesta en práctica (Cuadro 5).

Cuadro 5
Centroamérica: principales temas incluidos en
las propuestas de reforma electoral
2008-2010

País	Año	Propuestas de reforma
El Salvador	2010	Se declaran inconstitucionales la lista cerrada y bloqueada para elegir diputados y el requisito de afiliación partidista para postularse como candidato a diputado. Los puntos de reforma versan sobre voto en el exterior, voto residencial, regulación de las campañas, control sobre el financiamiento de los partidos, rediseño de las circunscripciones electorales, participación ciudadana en los organismos electorales, ley de partidos.
Guatemala	2008-2010	Desde junio de 2008 una comisión mixta del Congreso y el Tribunal Electoral trabaja en la formulación de una reforma. Algunos temas que sobresalen son: sanciones económicas a los partidos por campaña anticipada y la creación del Instituto Cívico Político Electoral.
Honduras	2008	Se plantean reformas en las siguientes áreas: organismos electorales, Censo Nacional Electoral, sufragio para quienes cumplan 18 años entre el cierre del registro y el día de las votaciones, reformas a la modalidad del voto en el exterior, financiamiento de partidos y campañas, corporaciones municipales, elecciones primarias, candidaturas, encuestas y sondeos, regulación de la campaña, convocatoria, papeletas, organización del proceso eleccionario, escrutinio.
	2009	Se discute la convocatoria a una Asamblea Constituyente.
	2010-2011	Proceso de consulta del proyecto de Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP).
Panamá	2006	Los temas discutidos incluyen voto en el exterior, así como en hospitales, asilos y cárceles, derecho al sufragio de quienes renunciaron a la nacionalidad panameña o adquirieron otra, voto de los miembros de organismos electorales, depuración del padrón electoral, impedimentos para optar a cargos de elección popular, selección de dirigentes y candidatos partidistas, financiamiento público para los partidos, topes en los gastos de campaña y donaciones privadas, regulación del tiempo de propaganda, candidaturas independientes para diputados, asignación de escaños legislativos, revocatoria de mandato, número de diputados, rediseño de circuitos electorales.

Fuente: Elaboración propia con información de Artiga, 2010.

Predicción

Dadas las condiciones descritas, el sistema de partidos no tiene voluntad política para poner en marcha un programa antiexclusión. En conjunto, los factores inhibidores son más robustos que el factor causal, la demanda ciudadana (diagrama 2).

Diagrama 2
Submodelo sobre voluntad política:
tipo de relación entre variables y su magnitud



Fuente: elaboración propia.

4.3. Un bajo poder infraestructural del Estado inhibe la acción pública

Planteo analítico

En el modelo sobre el que se fundamenta el escenario político, se postula que el poder infraestructural de un Estado se basa en los siguientes factores causales:

- la existencia de recursos financieros suficientes para sufragar la provisión de bienes públicos por parte de las instituciones del Estado [*Altos ingresos tributarios*];
- una gerencia pública y estamentos técnicos y administrativos capaces de optimizar el uso eficiente de los recursos públicos [*Tecnoburocracia con alta capacidad gerencial*];

- amplios y robustos controles sobre la acción pública, que fiscalizan el uso legal y efectivo de los recursos públicos y logran corregir distorsiones como la corrupción y el clientelismo [*Fuertes controles sobre la acción pública*];
- un nivel de gasto público social que permite atenuar las desigualdades más extremas que surgen de los mercados laborales [*Alto gasto público social*];
- una extendida presencia territorial de las instituciones propicia que la infraestructura y los servicios públicos penetren e integren las diversas regiones de un país [*Extendida cobertura territorial de las instituciones*].

Se identifican dos factores inhibidores del poder infraestructural del Estado. En primer lugar, la influencia de poderes fácticos sobre las decisiones públicas constituyen [*Ejercicio de poder de veto por poderes fácticos*]. En el modelo del escenario base, este factor es crítico. En segundo lugar, el clientelismo es un factor inhibidor. Cuando esta es la modalidad principal de relación entre los dirigentes y su base electoral (“constituency service”), una política pública vigorosa, sobre la que recaen mecanismos de rendición de cuentas, entraría a competir y predominar sobre la dispensa de favores [*Prevalencia del clientelismo político*].

Evidencia disponible

En la situación estratégica que enfrentan los países aquejados por una alta prevalencia de la exclusión, ninguno de los factores causales del poder infraestructural del Estado se observa. En estos países, los ingresos tributarios son de los más bajos del continente, hay débiles controles sobre la acción pública, burocracias poco desarrolladas, bajos niveles de gasto social y poca penetración territorial. Sin embargo, en contraste con la debilidad de los factores causales, los factores inhibidores del poder infraestructural como los poderes fácticos y el clientelismo político son potentes. Se trata, en síntesis, de estados pequeños, débiles y bajo el control directo de los Poderes Ejecutivos, con pocos contrapesos institucionales, lo que los hace vulnerables a la politización.

Un primer indicador de la configuración de un Estado es el número de instituciones que lo componen. En principio, sectores públicos con más instituciones son más grandes (y podría agregarse, complejos, pues implican redes institucionales más extensas y con mayor densidad de interacciones).

Según este indicador, el Estado costarricense es el más grande de la región (276 instituciones), seguido por El Salvador (162); los demás países tienen Estados de tamaños muy similares, que oscilan entre 92 (Honduras) y 121 entidades (Guatemala). En términos relativos, el Estado costarricense reúne el 29% de las instituciones públicas centroamericanas, un peso casi tres veces mayor que el de los Estados de Belice, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Un segundo indicador son los presupuestos públicos. De nuevo se observa una relación: a mayor presupuesto, mayor tamaño del Estado (y, en principio, más capacidad para la acción pública). Desafortunadamente, solo fue posible localizar el presupuesto del 60% de las entidades públicas, con un mínimo de 52% en Costa Rica y un máximo de 68% en Guatemala (cuadro 6). Muchas entidades no tienen una partida presupuestaria específica y son alimentadas por transferencias de recursos difíciles de ubicar como tales.

Cuadro 6
Centroamérica: entidades y presupuestos públicos
2009

País	Cantidad de instituciones	Porcentaje de instituciones	Porcentaje de instituciones con presupuesto conocido	Porcentaje del total presupuestado en la región
Belice	102	10.5	56.9	2.9
Costa Rica	276	28.5	52.2	43.8
El Salvador	162	16.7	58	13
Guatemala	121	12.5	67.8	10.7
Honduras	92	9.5	53.3	6.5
Nicaragua	104	10.7	55.8	2.9
Panamá	111	11.5	65.8	18.9
Centroamérica	968	100	58	100

Fuente: Mendoza, 2011b, a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica.

En la mayoría de los países del Istmo, el Ejecutivo es un actor dominante dentro de los aparatos institucionales. Controla el tesoro público del cual depende la mayoría de las instituciones y tiene potestades legales sobre el gobierno de las entidades. A tal punto es su dominio que pocas instituciones escapan al control directo del Ejecutivo, lo que expone a buena parte de la administración pública a los vaivenes de la política partidaria, con pocos resguardos para las funciones técnicas especializadas. Destaca, por la situación contrastante, el caso del Estado costarricense, donde el Ejecutivo debe lidiar con un aparato institucional en el cual vastos segmentos tienen significativos grados de independencia.

En Centroamérica, aproximadamente la mitad de las instituciones públicas se financian con cargo al presupuesto nacional, lo que da al Presidente de la República y a su ministro de Finanzas o de Hacienda, una fuerte capacidad para influir sobre el conjunto del aparato del Estado (cuadro 7). Este promedio regional encubre, empero, dos situaciones muy distintas. En Belice, El Salvador y Guatemala, la mayoría de las entidades sufragan sus gastos con cargo a este presupuesto. En ellos, el Ejecutivo es dominante y puede “apretar” una institución pues esta depende enteramente del tesoro público. Otra es la situación en los aparatos públicos de Panamá, Nicaragua y Costa Rica, en los cuales alrededor de una tercera parte de las entidades dependen totalmente del presupuesto nacional.

El Poder Ejecutivo también dispone de medios de influencia cuando las instituciones se financian parcialmente con cargo al presupuesto nacional, es decir, recurren a un financiamiento mixto de ingresos propios y transferencias del gobierno central. Cuando se consideran las entidades financiadas total o parcialmente con el presupuesto nacional, en todos los países del Istmo, excepto Costa Rica, la proporción de instituciones públicas es cerca del 70% o más (por encima del 80%, sin tomar en cuenta a Guatemala). En esas condiciones el Ejecutivo tiene una poderosa palanca para convertirse en el actor dominante dentro de un aparato institucional.

Cuadro 7
Centroamérica: origen del financiamiento de los presupuestos
de las instituciones públicas
2009

Tipo de financiamiento / País	BEL	CRI	ELS	GUA	HON	NIC	PAN	TOTAL
Cargo al presupuesto nacional 1/	59	95	124	65	63	36	40	482
Mixto 2/	26	52	10		29	54	57	228
Ingresos descentralizados 3/	17	129	28	31	1	16	14	235
- Fondos creados por ley	4	30	13			1		47
- Impuestos, multas o cargas Pecuniarias o de trámite	6	8		16		1		31
- Ingresos de índole municipal		3				1		4
- Préstamos, donaciones y subvenciones públicas o privadas								
- Servicios brindados o por utilidades obtenidas	3	70	5	13		5	8	104
Otros	4	2	0	2	1	8	6	23
Total	102	276	162	96	93	106	111	946
% Presupuesto nacional	58%	34%	77%	68%	68%	34%	36%	51%
% Ingresos mixtos	25%	19%	6%	0%	31%	51%	51%	24%
% descentralizados	17%	47%	17%	32%	1%	15%	13%	25%

1. El presupuesto de la institución es un rubro del presupuesto de gobierno, financiado con los ingresos recaudados centralmente por el Ministerio de Finanzas y Hacienda

2. El presupuesto de la institución se financia por dos fuentes: ingresos propios e ingresos provenientes del presupuesto de gobierno.

3. El presupuesto de la institución se financia enteramente con ingresos propios previstos por las leyes correspondientes.

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica.

El origen del financiamiento institucional da una buena pero insuficiente pista sobre la distribución de poder dentro del aparato institucional. Aún cuando una institución dependa enteramente del presupuesto nacional, la Constitución Política puede establecer protecciones especiales que salvaguarden la independencia institucional, como es el caso, entre otros, de los otros poderes del Estado.

En Centroamérica, la gran mayoría de las instituciones de los poderes clásicos se financian del presupuesto público, como era de esperar (cuadro 8). Sin embargo, la mayor parte de las instituciones descentralizadas, aquellas que jurídicamente tienen capacidad de autogobierno, también dependen total o parcialmente de este presupuesto. En la mayoría de los países, no debe suponerse, entonces, que la independencia *de jure* de una institución (la capacidad legal de autogobernarse) implica la independencia material, una dotación de fuentes propias de ingreso distintas a las del presupuesto nacional.

Cuadro 8
Centroamérica: naturaleza jurídica de las instituciones públicas según
fuentes de financiamiento
2009 (% del total)

Fuente/sector	Presupuesto nacional	Mixto	Ingresos descentralizados	Otros	Total
Gobierno Central	33%	4%	4%	1%	42%
Sector descentralizado	17%	17%	6%	1%	42%
Empresas públicas	0%	2%	9%	1%	12%
Poderes y otros	1%	1%	1%	0%	3%
Total	51%	24%	23%	2%	100%
Total de instituciones					944

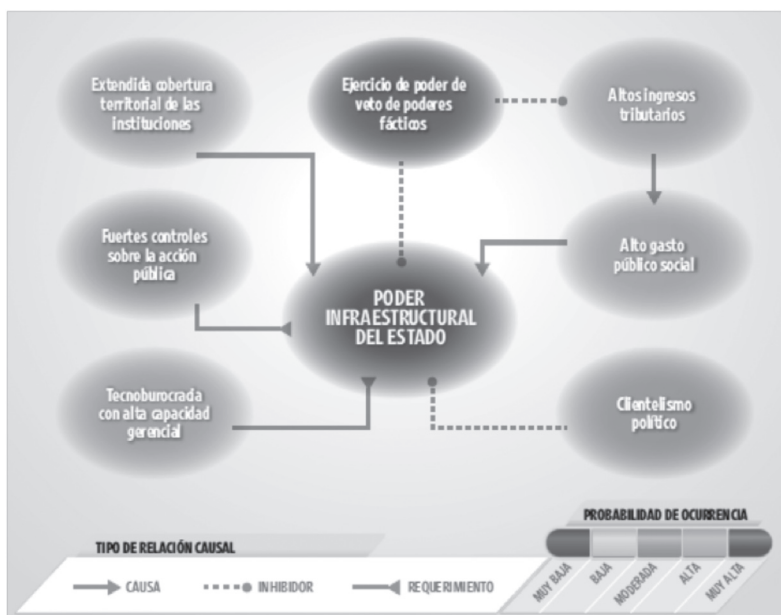
1. Véase nota al cuadro 8.8. La única diferencia es que, para efectos de reflejar mejor la independencia de los poderes, se los incluye dentro de la categoría "otros".

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica

Predicción

Debido a las razones apuntadas, en el escenario modelado se concluye que, en los países aquejados por una alta exclusión, el poder infraestructural de los Estados centroamericanos es muy bajo (diagrama 3). Una implicación agravante de este escaso poder infraestructural es que, aunque hubiese un acuerdo político duradero para combatir la exclusión, habría poca capacidad para ejecutar las prioridades de política pública, a menos que se tomaran previsiones adicionales para aumentar este poder.

Diagrama 3
Submodelo sobre poder infraestructural del Estado:
tipo de relación entre variables y su magnitud



Fuente: elaboración propia.

4.4. Poderes fácticos ejercen su veto

Planteo analítico

Los poderes fácticos, como ha sido visto, son élites económicas y militares con capacidad para sustraer del ámbito de las decisiones democráticas asuntos de interés público [*Ejercicio de poder de veto de poderes fácticos*]. Son un factor inhibitorio crítico de la posibilidad de lograr un acuerdo político duradero para combatir la exclusión, directamente y por intermedio de su influencia depresiva sobre el poder infraestructural del Estado y la voluntad política de los partidos ¹³.

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

El poder de veto de los poderes fácticos está predicado sobre tres factores que en el escenario son modeladas como factores exógenos:

- Poder económico. Los poderes fácticos controlan (monopólicamente u oligopólicamente) sectores de la actividad económica en sus países. A más poder económico, más capacidad de vetar las acciones gubernamentales ¹⁴.
- Autoprotección. Capacidad del actor de garantizarse la protección que requiere a partir de sus propios recursos, por ejemplo, la contratación de sistemas privados de seguridad. Esto les permite, además de enfrentar amenazas a su integridad y patrimonio, eventualmente castigar a quienes lo amenazan. A más capacidad de autoprotección, más capacidad de veto.
- Contactos claves. Red de influencias de que dispone el actor para lograr que las instituciones del poder político del país tomen decisiones favorables a sus intereses. Cuanto más robusta la red de contactos claves, mayor la capacidad de veto.

Evidencia empírica

La ejecución de un programa para combatir la exclusión social es un dilema de acción colectiva ¹⁵. Pese a que actores claves, económicos y políticos reconocen que una disminución significativa de la exclusión social en Centroamérica permitiría más desarrollo, mayores beneficios económicos a las empresas y otros beneficios probables como menores niveles de violencia social y una capacidad reforzada de la institucionalidad para mantener un orden público democrático, estas mismas fuerzas sociales, en la búsqueda de sus propios y diversos objetivos sociales, económicos y políticos, hacen imposible tal objetivo.

14. La volatilidad y el carácter concentrador del crecimiento económico en pequeñas economías abiertas como las centroamericanas tiene un doble efecto perverso. Por una parte, en épocas de rápido crecimiento, solo un puñado de actividades muestran un alto dinamismo (hay estancamiento en amplios sectores de la economía), aquellos asociados a poderes fácticos. En otras palabras, hay probabilidad de que el crecimiento económico fortalezca a los poderes fácticos. Además, la competitividad de estas actividades está fuertemente incentivada por exenciones fiscales, que no se remueven con el argumento de no afectar esa competitividad. De ahí que haya resistencias a una modernización tributaria que recaude más ingresos tributarios para financiar un programa antiexclusión. Por otra parte, en épocas de bajo crecimiento, las autoridades rehúsan imponer cambios tributarios con el fin de no generar una contracción económica, con efectos depresivos sobre el empleo y los ingresos. En Guatemala, El Salvador y Honduras los sectores empresariales más poderosos relacionados con las actividades más dinámicas están organizados y representados. El caso más representativo es el CACIF en Guatemala, que agrupa a empresarios agropecuarios e industriales.

15. Un dilema social son situaciones en las que la racionalidad y consecuentes acciones de los individuos involucrados conducen a una irracionalidad colectiva, es decir, donde todos están en una condición peor de lo que estarían de cualquier otra manera. Existe una amplísima literatura sobre los problemas de acción colectiva, cfr: textos clásicos de Arrow (1963), Olson (1992), Ordershook (1986), Axelrod (1984), Ostrom (1990). Una buena síntesis puede encontrarse en Kollock (1998). Un libro que sintetiza las discusiones en el ámbito de los estudios políticos derivadas de este concepto es el de Mackie (2003).

La ejecución de un programa para disminuir la exclusión es, además de un problema de acción colectiva, uno en el cual están involucrados poderes fácticos, actores con capacidad de vetar con relativa facilidad una acción concertada sobre un tema (Tsebelis, 2002; Franzese, 2010; Pérez Liñán y Rodríguez Raga, 2009)¹⁶. Los poderes fácticos tornan ciertos asuntos de interés público en ámbitos o dominios reservados¹⁷, temas “tabú” que ninguna mayoría social y política puede cambiar debido al bloqueo de sectores influyentes.

Los poderes fácticos no son un concepto teórico; en Centroamérica, actores empresariales, militares, eclesiásticos y políticos han tenido la capacidad para, a lo largo del tiempo, impedir cambios en el orden de cosas en sus respectivos países, pese a intentos reiterados por parte de gobiernos y otras fuerzas políticas para impulsar políticas públicas distintas. En ocasiones, los poderes de veto se ejercen de manera explícita pero aun en estos casos, frecuentemente están envueltos en una “bruma” que dificulta su apreciación por parte de la ciudadanía (Fernández y Náveda, 2011; Burgos, 2011; Salinas, 2011; Flores, 2011).

Debido a que un programa para combatir la exclusión implicaría una ampliación de los recursos públicos y su manejo eficiente, de conformidad con la ley, hay dos ejemplos de la acción de los poderes fácticos y los dominios reservados resultantes que interesa destacar. Por una parte, la imposibilidad de aprobar una reforma tributaria en Guatemala a lo largo de casi treinta años y, por otra, la negativa del gobierno nicaragüense a dar cuentas sobre el uso de la cooperación venezolana. Cada una ilustra una faceta del problema que enfrentaría un programa antiexclusión en el marco de la realidad institucional imperante en varios países de la región: crónica insuficiencia de recursos y renuencia a rendir cuentas del gasto público (cuadro 9).

16. En la formulación original de Tsebelis (2000), los actores con poder de veto son decisores (individuos u organizaciones) cuyo concurso es requerido para variar un estado de cosas (cfr: Franzese, 2010). Según Pérez Liñán y López Raga su concurso es necesario pero no suficiente para un cambio y deben ser distinguidos tanto respecto a los actores decisivos (cuya aprobación es necesaria pero insuficiente) como con respecto a los dictadores, cuya aprobación es, a la vez, necesaria y suficiente.

17. El concepto de dominios reservados (“reserved domains”) se adapta a partir de una propuesta de Valenzuela (1992), en la cual se refería a los acuerdos tomados durante las transiciones a la democracia, que dejaban sin modificaciones ciertas áreas de los regímenes autoritarios anteriores. De manera similar, Manuel Garretón se refiere a enclaves autoritarios para denominar las restricciones institucionales presentes en la Constitución y otras normativas; la manutención de núcleos autoritarios en el ejército y el problema de las violaciones a los derechos humanos cometidas bajo el régimen militar (Garretón, 1994).

Cuadro 9
Ejemplos de poderes fácticos en acción

	Guatemala	El Salvador	Nicaragua	Panamá
Asunto	Reforma fiscal	Amnistía	Uso de cooperación venezolana	Derechos sexuales y reproductivos
Objetivo principal	Aumentar carga tributaria	Derogar impunidad de violadores	Transparencia y rendición de cuentas	Educación sexual en colegios
Período	1986-2011	1993-2009	2008 - ...	1999-2009
Actor proponente	Poder Ejecutivo	ONG derechos humanos		Administración Torrijos
Principal oposición	Sectores empresariales del CACIF		Gobierno	Iglesia católica
Resultado	Abandono iniciativa	Abandono iniciativa	Abandono iniciativa	Abandono iniciativa

ASVEM: Asociación de Veteranos Militares de El Salvador General Manuel José Arce”

CACIF: Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández y Náveda, 2011; Burgos, 2011; Salinas, 2011; y Flores, 2011

Predicción

En el escenario estratégico, la capacidad de veto de los poderes fácticos es alta. Como fue analizado en una sección anterior, ejercen ese veto para bloquear dos temas críticos asociados a la ejecución de políticas de combate a la exclusión: ampliaciones de la base impositiva por medio de reformas fiscales y el ejercicio de la rendición de cuentas sobre el gasto público (Fernández y Náveda, 2011; Salinas, 2011).

Diagrama 4
Submodelo sobre poderes fácticos:
tipo de relación entre variables y su magnitud



*Solo se presentan las relaciones directas de los poderes fácticos con variables de otros submodelos. La configuración de los otros submodelos ha sido desarrollada y presentada más arriba.

**La probabilidad de ocurrencia de la variable “Poder de veto de poderes fácticos” es Muy Alta.

Fuente: elaboración propia.

4.5. Resultado: baja probabilidad de un acuerdo político duradero

La principal conclusión del escenario político modelado es que las probabilidades de un acuerdo político para combatir la exclusión social son muy bajas. Aunque existe una demanda ciudadana a favor de ese acuerdo con una potencia intermedia, los partidos no lo quieren, el Estado no puede y los poderes fácticos lo bloquean (diagrama 5). No hay condiciones políticas para impulsar acciones redistributivas tanto en el ámbito de los mercados de trabajo, mediante la generación masiva de empleos, ni en el ámbito de la política social, mediante una expansión de la cobertura y calidad de los servicios de educación, salud y previsión social. Para ello, se requeriría una ampliación del poder infraestructural del Estado, un asunto al que se oponen los poderes fácticos y que los partidos políticos no impulsarán sin ese apoyo. En síntesis, los sistemas políticos están bloqueados a la redistribución.

Diagrama 5
Integración de submodelos:
probabilidad de alcanzar un acuerdo político antiexclusión.



*Solo se presentan las relaciones indicadas (a, b, c, d) porque las demás ya han sido desarrolladas en los submodelos previos.

Fuente: elaboración propia.

5. Riesgo de deslizamiento hacia un estado degradado

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

El estado degradado es un resultado altamente probable de la evolución política si la situación estratégica inicial se erosiona y persiste el bloqueo político a un acuerdo duradero para combatir la exclusión social. Es una severa degradación de los débiles estados existentes en varios países del CA-4. Estos, a pesar de sus problemas, aún conservan un nada despreciable poder infraestructural sobre la sociedad. El estado degradado ha cedido toda apariencia de control sobre vastas zonas del territorio nacional, opera en un marco de recursos aún más estrecho, lo que agosta su aparato institucional, y ha sido instrumentalizado por ciertas élites para afianzar sus posiciones de poder en contra del resto, por lo cual genera y coexiste con agudos conflictos, inestabilidad o represión políticas. Es un estado institucionalmente exánime que cohabita con un régimen político híbrido, con alta dosis de arbitrariedad. En una situación de violencia social endémica y acosada por la competencia de poderes no institucionales esta entidad malformada, algo menos que un estado clásico y algo más que una mera situación de caos debido a la disolución de toda apariencia de funcionamiento estatal, subsiste a duras penas.

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

Diferencia entre un estado degradado y un estado fallido

Un estado degradado es un estado inválido, crónicamente defectuoso, incapaz de cumplir con la función básica de cualquier estado moderno: dar orden y previsibilidad a las relaciones sociales dentro del territorio de un país por medio de una autoridad central reconocida como eficaz por la población, aunque no necesariamente legítima (O'Donnell, 2010). Sin embargo, a diferencia de un estado fallido, retiene ciertas formalidades institucionales y legales pues conserva un mínimo poder infraestructural:¹⁸

18. En un artículo periodístico reciente, Torres-Rivas, 2007, utiliza el término de “sociedad fallida” para describir algunas de las situaciones que corresponderían a un estado degradado. Sin embargo, la propuesta del autor es más amplia: una sociedad fallida que le ha fallado a su población en términos del desarrollo humano.

- es capaz de preservar la unidad del Estado-nación dentro de fronteras relativamente estables a lo largo de un extenso período histórico (no ha sido desgazado en unidades subnacionales que en la práctica funcionan autónomamente, ni ha sucumbido a la acción depredadora de estados-nación vecinos);
- sus autoridades son indisputablemente reconocidas como legítimas por el sistema internacional, con el cual tienen una variedad de acuerdos bilaterales y multilaterales estables;
- internamente no enfrenta una competencia de otros actores por convertirse en autoridad legítima;
- ahí donde funciona impone cierto orden público.

Sin embargo, un estado degradado no controla la totalidad del territorio nacional sino solo partes de él; en la práctica, otros actores, generalmente ilegales, han logrado arrebatarse el control de vastas zonas donde imponen su “ley”. Su aparato institucional es precario, severamente desprovisto de recursos debido a una paupérrima recaudación fiscal, incapaz de proveer servicios a la mayoría de la población, ausente en amplios territorios, maniatado y penetrado por poderes fácticos legales e ilegales.

El estado degradado tiene semejanzas con un Estado fallido pero es un tipo político distinto (cuadro 10). Ambos son estados incapacitados para ejercer sus funciones. Sin embargo, un estado fallido es un caso extremo de disolución del orden público y del aparato institucional. Corresponde a la situación que Hobbes describió con la expresión “estado de la naturaleza”: prevalece la ley del más fuerte, la amenaza real de ser despojado de vida y hacienda, un medio donde impera la justicia por mano propia ¹⁹. En cambio, en un estado castrado hay ciertas formalidades y funcionamientos reconocibles que proporcionan, parcial e insuficientemente, orden y previsibilidad en ciertas áreas y territorios ²⁰.

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

20. En términos de “La Divina Comedia” de Alighieri, un estado fallido pertenecería al octavo y noveno círculo del infierno, el de los peores pecados y del encuentro con Lucifer; el estado descompuesto, a uno de los círculos exteriores. Sin embargo, no sería el primer círculo del infierno (el limbo), donde están los paganos virtuosos.

Cuadro 10
Estados minimalistas, estados degradados y estados fallidos

Criterios	Estado clásico o minimalista 1/	Estado degradado	Estado fallido
Unidad territorial	Preserva unidad territorial	Preserva unidad territorial	No preserva unidad territorial
Legitimidad	Generalmente reconocido por su población como autoridad existente, sea que se considere legítima o no	Parcialmente reconocido por su población como autoridad existente, otros actores son también autoridad existente en ciertas zonas del país	No reconocido por la población como autoridad existente
Orden	Logra cierto orden y previsibilidad de las relaciones sociales de la población del territorio que el Estado delimita, aunque no garantiza la seguridad física de sus habitantes	Logra cierto orden y previsibilidad de las relaciones sociales solo en ciertas zonas del territorio que el Estado delimita, aunque aún ahí no garantiza la seguridad física de sus habitantes	No logra imponer orden ni previsibilidad de las relaciones sociales en ninguna parte del territorio nacional. Disolución de presencia territorial de sus instituciones
Capacidad extractiva (fiscal)	Extrae de su sociedad y eventualmente del exterior los recursos necesarios para alcanzar y mantener los logros anteriores	Aparato institucional no logra extraer de la sociedad ni del exterior los recursos necesarios para alcanzar y mantener los logros anteriores	Aparato institucional no tiene ninguna capacidad extractiva para funcionar ni capta ayuda de la comunidad internacional para tal fin
Reconocimiento internacional 2/	Comunidad internacional lo reconocen como Estado	Comunidad internacional lo reconoce como Estado	Conflictos internacionales por el reconocimiento del Estado
Ejemplos	Guatemala, Honduras, Nicaragua		Sudán, Kenia, Chad, Afganistán

1. El concepto y las características son tomadas de O'Donnell 2010
2. Estados, instituciones internacional y organizaciones no gubernamentales
Fuente: elaboración propia a partir de Mendoza, 2011 y O'Donnell, 2010.

Pese a sus diferencias, en ambos tipos de estado hay consecuencias profundamente hostiles a la estabilidad política de un país y su progreso. La balcanización del territorio nacional está asociada a una alta y endémica violencia social y política, pues diversos actores legales e ilegales se enfrentan entre sí y con los agentes del estado. Esta violencia provoca retrocesos económicos y sociales, influye sobre el comportamiento político de la ciudadanía e instrumentaliza las instituciones públicas como fachadas para los intereses de ciertos grupos de poder ²¹. Se generan economías locales parasitarias, pues una parte mayoritaria de la población obtiene medios de vida mediante su involucramiento con actores ilegales, quienes proveen no solo empleo e ingreso sino que garantizan el orden en territorios específicos ²². Naturalmente, estos impactos son mucho más intensos y desarticuladores en un estado fallido.

Los casos prototípicos de estados fallidos son varios países del África subsahariana (Sudán, Kenia, Chad, Somalia) y de Asia (Afganistán, Pakistán y Burma) (Foreign Policy, 2010). Son casos extremos de inexistencia del orden público y de un aparato institucional central, sea porque nunca existieron o porque se disolvieron. Distan significativamente de la situación estratégica actual que enfrentan los países centroamericanos más aquejados por una alta exclusión, que han subsistido como estados nacionales desde mediados del siglo XIX y varios de los cuales lograron sostener un aparato institucional aún en medio de guerras civiles y de cambio revolucionario. Sin embargo, en Centroamérica se encuentran plantadas las semillas de un estado degradado. En este sentido, el escenario político acentúa rasgos ya existentes en varios países de la región (Recuadro 2).

Recuadro 2

Estado degradado como posible escenario acentúa rasgos ya existentes

Los estados centroamericanos “en peligro” de deslizarse a una condición de Estado castrado puntúan bajo en varios índices internacionales: el Índice de reforma institucional, publicado por el Instituto Bertelsman y en el Índice de Percepción de la Corrupción, de Transparencia Internacional (cuadro 11). De acuerdo con el Índice de estados fallidos (IEF) 2010 publicado por Foreign Policy, los cuatro países centroamericanos donde la prevalencia de la exclusión social es mayor, obtienen puntajes similares y todos se ubican dentro de la categoría “en peligro” (Foreign Policy, 2010).

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

22. Esta es precisamente la situación que Gambetta describe en relación con la mafia en el Sur de Italia (Gambetta, 1990).

Cuadro 11

Puntuación de los países centroamericanos en el Índice de Estados Fallidos y otros índices relevantes sobre el desarrollo institucional de los Estados, Circa 2010

País	Prevalencia de exclusión	Índice de Estado fallido ^{a/}	Índice de reforma del Estado (stateness index) ^{b/}	Índice de percepción de la corrupción ^{c/}
Costa Rica	Baja	50.6	10	41
El Salvador	Alta	76	8.3	73
Guatemala	Alta	80.1	6.8	91
Honduras	Alta	78.3	7.5	134
Nicaragua	Alta	81.2	8	127
Panamá	Intermedia	57.8	8.5	73

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

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

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

Fuentes: Foreign Policy, Instituto Bertelsmann y Transparencia Internacional.

Razones que hacen probable la emergencia de un estado castrado

Fracasos a la hora de establecer un acuerdo político duradero para combatir la exclusión no implican, per se, el surgimiento de un estado degradado. A fin de cuentas, si los ciudadanos y las organizaciones sociales no tienen la potencia requerida para forzar políticas redistributivas, los partidos no desean un acuerdo de este tipo y los poderosos bloquean, no hay razones que disuelvan al estado. Los excluidos, pese a ser muy numerosos, no tienen ningún músculo para alterar el estado de cosas.

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

Estos riesgos habían sido ya señalados en el III Informe Estado de la Región (2008) para los países del “triángulo norte” de Centroamérica, los que (junto con Nicaragua) son los más aquejados por una alta prevalencia de la exclusión social:

- En el dilema de la seguridad ciudadana, una alta probabilidad de amenazas al orden público democrático ocurre cuando la violencia social es intensa, sostenida y alimentada por una convergencia de factores: muy bajo gasto social ocasiona que altos niveles de desigualdad social generen una extendida exclusión social y anulan la ejecución de políticas de prevención del delito; la proliferación de armas livianas y la actividad de las “maras” genera demandas ciudadanas por mano dura; débiles instituciones del Estado de derecho son incapaces de sancionar la actividad delictiva y están propensas a ser penetradas por redes de corrupción; y la geopolítica del narcotráfico permea la economía y la política, mediante amplios flujos de legitimación de capitales y cooptación institucional (PEN, 2008: capítulo 12).
- En el dilema de la inserción internacional ventajosa, hay una baja probabilidad de que la inserción económica internacional promueva el desarrollo social cuando el sector externo está basado en la agroexportación y la industria de maquila, hay una expulsión sistemática de población en edad laboral; la fuerza laboral tiene bajos niveles de capacitación y el Estado invierte muy poco en políticas sociales (PEN 2008, capítulo 13).

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

La historia del escenario puede ser la siguiente: los países del Istmo con alta exclusión, la debilidad del poder infraestructural del Estado y el estilo de desarrollo imperante provocan que la operación de actores ilegales ligados al narco y al contrabando de personas y armas y a la extorsión se agrave. A diferencia de la

situación colombiana ²³, estos actores no se conforman con objetivos “subnacionales” como, por ejemplo, lograr el control de ciertas zonas aceptando el control de otras por parte del Estado.

Facilitado por la pequeñez de los territorios, actores ilegales de distinto tipo se proponen convertir a los países en “territorios liberados” manteniendo, sin embargo, la fachada de Estados-nación para evitar fuerzas interventoras auspiciadas al amparo de la Organización de Naciones Unidas. Penetran con relativa facilidad los altos estamentos de las principales instituciones del Estado y el régimen (Congreso, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo). Por otra parte, ciertos actores ilegales asumen la provisión de bienes (públicos o selectivos) a los pobladores locales. Esto les allana el camino para el control electoral de muchos municipios y el apoyo social de importantes segmentos de la población. En el plano local, además, establecen alianzas operativas con contingentes de las fuerzas de seguridad (armadas y policiales), que pasan a encubrir operaciones ilegales, a convertirse en socios o en instrumentos de la acción ilegal ²⁴. Estos fenómenos terminan por desmontar la pretensión del Estado central por imponer un orden legal en esos territorios.

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

- El estilo de desarrollo genera una crónica demanda insuficiente de trabajo, tanto en zonas urbanas como, especialmente, las rurales, ahí donde la prevalencia de la exclusión es más alta, en particular entre la población con escasa capacitación laboral. Millones de jóvenes en edad laboral carecen de oportunidades laborales, a corto y mediano plazo y muchos de ellos tampoco tienen la posibilidad de emigrar.
- La transición demográfica profundiza el excedente laboral y, por tanto, la subocupación, pues cada año amplía el tamaño de los contingentes de población joven en edad laboral. Ello es caldo de cultivo para el involucra-

23. En Colombia las guerrillas y los grupos paramilitares de derecha tuvieron control territorial sobre zonas específicas hecho que se combinaba con la existencia de un Estado central relativamente fuerte en otros territorios, con instituciones y fuerzas armadas operativas. Durante la primera década del siglo XXI se forjó una alianza política entre paramilitares y ciertos partidos políticos basada en una transacción más o menos explícita de votos a cambio de concesiones por parte del Estado. A diferencia de las FARC y el ELN, los “paras” no tienen pretensión de reemplazar al régimen y al Estado existente, lo que posibilita dicha transacción (Acemoglu et al, 2010),
24. Esto es precisamente lo que ha ocurrido en Estados y municipios en México: los “Zetas” son una unidad tránsito de élite del Ejército mexicano.

miento de jóvenes con actores ilegales, que poseen capacidad para ofrecerles mejores ingresos y el “respeto” social del que carecen en condiciones normales.

- Las leyes antimigratorias en EE.UU. y el control violento de los carteles mexicanos sobre las rutas de migración al territorio estadounidense dificultan los flujos migratorios (al menos en los niveles vistos a inicios de siglo XX). Lo anterior hace perder dinamismo a las remesas como mecanismo para compensar la pobreza de un creciente número de hogares.

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

Falsas salidas

Frente a un curso de evolución cada vez más deteriorado, las élites accionan respuestas para defender sus posiciones de poder. Estas respuestas procuran alterar el balance de poder político y económico a favor de ciertos actores. Sin embargo, en la medida que su horizonte es salvaguardar posiciones específicas, exacerban los conflictos sociales y políticos y profundizan la crónica debilidad infraestructural de los estados, por cuanto, en vez de remover los factores que han disparado la grave situación, se concentran en controlar algunos de sus efectos. Desde este punto de vista, estas respuestas son salidas falsas, ilusorias, producen equilibrios políticos inestables ²⁵.

25. En el plano inmediato, las salidas falsas probablemente recrudezcan los conflictos interélites. Influyentes actores resistirían los intentos de alterar el balance de fuerzas. Asimismo, no puede descartarse la activación de movimientos sociales y políticos contestatarios si esos intentos no incluyen sus demandas.

Las falsas salidas pueden clasificarse según el objetivo político que persiguen y el método propugnado para responder al deterioro del estado de cosas y a las amenazas a sus posiciones:

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

Desde esta perspectiva, las falsas salidas pueden ser cuatro (Cuadro 12). A priori, las probabilidades de desencadenamiento de cada una son desconocidas, pues son respuestas políticas cuya viabilidad depende de condiciones específicas. Sin embargo, son cursos posibles de acción en el proceso de deslizamiento hacia un escenario de estado degradado ²⁶:

- Acomodo a un líder fuerte: una coalición de élites negocia con un líder político al cual se le otorgan poderes extraordinarios. El fin es implantar una autoridad pública resolutive ante las peores manifestaciones de inestabilidad política, sin afectar las posiciones e intereses de los coaligados. En esta salida se procura cumplir con las formalidades constitucionales y legales, o se aceptan transgresiones que no liquidan del todo dicho orden, pero que sistemáticamente lo sesgan a favor del líder. La evolución de Nicaragua en los últimos años se acerca a esta situación (cfr: Martí i Puig y Close, 2009).
- Golpe de Estado de nuevo cuño: una coalición de élites logra la sustitución del gobierno constitucional con el fin de reforzar sus posiciones e intereses mediante la instauración de una situación temporal de emergencia. Cierran

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

espacios políticos e instrumentalizan las instituciones públicas con el fin de obtener un robusto control sobre el Estado. A diferencia de los golpes de Estado clásicos, en los cuales la ruptura constitucional era evidente (una junta de militares se asía con el gobierno, cerraba el parlamento y sustituía la Corte Suprema de Justicia), el nuevo gobierno es de civiles, los otros poderes del Estado siguen funcionando normalmente y se procura justificar la sustitución gubernamental en el marco de las normas constitucionales vigentes. El rompimiento del orden constitucional en Honduras del 2009 se acerca a una situación de este tipo, aunque sin coincidir plenamente ²⁷.

- Acomodo con nuevos poderes emergentes: una coalición de élites contemporiza con nuevos y poderosos actores emergentes, ligados a actividades ilegales. Mediante acuerdos tácitos o explícitos con estos poderes, negocian un reparto funcional de ámbitos de actividad que permite a cada actor perseguir sus propios intereses. Este escenario se acerca, parcialmente, a lo que Acemoglu, Robinson y Santos describen para Colombia durante la primera década del presente siglo (Acemoglu et. al., 2010).
- Dictadura fundacional: una coalición de élites impulsa el rompimiento abierto del orden constitucional y legal con el fin de llevar a cabo profundas y rápidas transformaciones sociales, económicas y políticas mediante el ejercicio autoritario del poder político. Estas transformaciones crearían nuevas oportunidades de negocio y reforzarían las posiciones de poder de estos sectores, en detrimento de otros actores. En América Latina no hay eventos recientes de esta salida, que pareciera no contar con el apoyo de la potencia hegemónica regional (Estados Unidos) ni de Brasil, una potencia emergente. El antecedente más directo es el golpe de estado en Chile en 1973.

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

Cuadro 12
Falsas salidas al deslizamiento hacia un estado degradado

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

Fuente: elaboración propia

El deslizamiento hacia un estado degradado no es un escenario inexorable. Aunque la situación estratégica inicial y el bloqueo político imponen un estrecho margen de maniobra, las fuerzas sociales moldean la historia. En esta sección final se modela un escenario político alternativo en el cual los actores superan el bloqueo a la redistribución social y sientan las bases para una evolución distinta, hacia sociedades más inclusivas y democráticas.

El tema que se aborda es por qué los mismos actores, enfrentando condiciones iniciales similares a las descritas, harían las cosas de manera diferente. Parte de la respuesta es la existencia de cambios significativos en el contexto que alteran los comportamientos de los actores. Otra parte es que no son los mismos actores (poderes fácticos y partidos) quienes determinan la dinámica política. En el nuevo escenario irrumpen como interlocutores políticos una pluralidad de nuevos actores sociales con nuevas demandas que deben ser atendidas para evitar el desenlace del estado degradado.

6. Cambios en la situación política

6.1. Desarticulación del bloqueo político a la redistribución

En teoría, habría dos maneras de superar el bloqueo político ²⁸. En la práctica,

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

sin embargo, solo una de ellas tiene visos de realidad. La primera manera es endógena al escenario político. Los poderes fácticos y los partidos políticos deciden cambiar de comportamiento: levantan el bloqueo, se persuaden que comparten objetivos comunes superiores y colaboran entre sí y con los movimientos sociales para lograr un acuerdo político duradero a fin de combatir la exclusión. En síntesis, forman una coalición ganadora ²⁹, resolviendo su problema de acción colectiva. Las razones para este cambio serían provocadas por una “toma de conciencia colectiva”, que modifica las creencias de las élites y sus maneras de percibir la realidad.

Esta solución al problema es teóricamente posible, pero políticamente poco viable. Los “milagros” son portentos sobrenaturales, pero un bloqueo político no se disuelve por la elocuencia de las buenas razones y propósitos. Hay poderosos actores que se benefician del statu quo y de las falsas salidas.

La segunda respuesta al dilema tiene un origen exógeno a los actores. Un profundo cambio en el contexto los obliga a cambiar sus comportamientos. Transforma el cálculo de oportunidades, pérdidas y beneficios de un amplio espectro sin la mayoría de poderes fácticos y partidos políticos de manera que les resulta manifiestamente peligroso para sus posiciones de poder, activos e incluso su integridad personal, no cooperar entre sí. Se alinean con la demanda ciudadana a favor de combatir la exclusión. Un factor detonante, pues desencadena una nueva situación política (diagrama 6).

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

Diagrama 6
Soluciones al problema de acción colectiva en relación con la exclusión social

Situación		Tipo de solución		Levantamiento de bloqueo
		Solución endógena		Baja probabilidad
		(cambio de comportamiento de actores sin cambio previo en el contexto)		(actores adoptan motu proprio estrategias distintas)
Bloqueo político				
		Solución exógena		Probabilidad condicional alta
		(cambio de comportamiento de actores a partir de cambio previo en el contexto)		(si cambio en condiciones es el esperado, cambio en estrategias es posible)

Fuente: elaboración propia

En el presente ejercicio de escenarios, el factor detonante es un cierto tipo de amenaza letal, inmediata e inminente, superior a las fuerzas y recursos de los poderes fácticos y partidos políticos individualmente considerados, aún los más poderosos. Es una especie de “cisne negro”, un evento imprevisible con efectos cataclísmicos, cuya semilla ya estaba plantada en la realidad pero generalmente ignorada³⁰. Así, no son las buenas razones (humanitarias, consideraciones del

30. Sobre el concepto de cisne negro, cfr: Taleb, 2005. Es un evento o amenaza de carácter letal que, sin embargo, es inesperada para los actores pues lo consideran un curso de acción altamente improbable. Cuando esto ocurre, puede tener las consecuencias “cataclísmicas” pues afecta las vidas y haciendas de las personas. El argumento básico sobre el que se basa el escenario alternativo se inspira, adaptando, el delineado por Slater (2010) para el sudeste asiático: resolver el problema de acción colectiva de las élites para evitar un “estado de la naturaleza” hobbesiano. En región del mundo, las élites estuvieron dispuestas a desarrollar el poder infraestructural del Estado a cambio de lograr una provisión de bienes públicos. En Centroamérica, esta disposición favorable sería ayudada por el fracaso de respuestas ensayadas en la primera década del siglo XXI para contener los problemas de violencia social y delictiva, notablemente las políticas de “mano dura” aplicadas en los países del “triángulo norte”. Sin embargo, el escenario alternativo esbozado en este capítulo tiene tres variantes respecto a Slater: primero, en el Istmo las democracias electorales; segundo, no hay amplios movimientos sociales y políticos que procuren reemplazar el régimen político; y tercero, la amenaza no corresponde plenamente a la emergencia de un estado de la naturaleza.

desarrollo u otras similares) las que resolverían el bloqueo político: no lo han hecho antes, no lo harán ahora. El temor a una amenaza es el que obliga al ajuste de comportamientos políticos. Sin él, los actores no terminan de percibir los riesgos imbricados en la situación estratégica inicial y las consecuencias del bloqueo político a la redistribución social ³¹. Para ser inmediata e inminente, debe cumplir varios requisitos:

- ser innegable, inocultable, imposible de obviar;
- tener consecuencias dramáticas para la vida y hacienda de las personas;
- golpear sistemáticamente el entorno inmediato de miembros prominentes de las élites;
- afectar a amplias capas de la población, incluida una buena parte de las élites -no ser resultado de conflictos entre clases sociales sino de conflictos que cortan “verticalmente” al tejido social ³² - ; y
- emerger a pesar de haberse ensayado falsas salidas para evitar el deslizamiento hacia un estado degradado.

La naturaleza específica de la amenaza es diversa y difícil de predecir. Puede implicar eventos sociales, ambientales, políticos, económicos o una combinación de ellos. Aunque la lista teórica es muy amplia, algunos de ellos no tienen asidero en la realidad de Centroamérica, por ejemplo una guerra civil basada en conflictos interétnicos como en países africanos o un proceso revolucionario con ruptura y reemplazo violento del sistema político como los ocurridos en el Istmo durante los años setenta y ochenta (recuadro 3). Es más útil hurgar en las tendencias que experimenta buena parte del Istmo para encontrar en ellas las potenciales amenazas letales. Como la realidad siempre gana a la imaginación, ninguna lista será completa. La que aquí se presenta tiene un propósito heurístico, el de estimular la reflexión estratégica sobre las consecuencias del bloqueo político (cuadro 13).

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

32. Bermeo (2009) señala que esfuerzos redistributivos frecuentemente son respuesta a conflictos sociales pero de carácter multclasista, lo que evita la polarización entre clases. En un contexto completamente distinto, Slater (2010) argumenta que las élites solo adjudicarán un carácter inminente a la amenaza cuando los conflictos son de cierto tipo: en el caso de la emergencia de estados autoritarios en el sudeste asiático, por la convergencia de movimientos de clase y de movimientos de base identitaria. Para ambos autores, los conflictos de clase no son suficientes para configurar una amenaza que incentive resolver problemas de acción colectiva.

Cuadro 13
Ejemplos de amenazas letales, inmediatas e inminentes

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

Fuente: elaboración propia

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

Recuadro 3

Baja probabilidad de revoluciones sociales

Una revolución social con ruptura y reemplazo violento del sistema político no fue incluida como una amenaza letal, inmediata e inminente por dos razones. En un proceso revolucionario hay una polaridad política extrema donde los conflictos de clase son especialmente relevantes, por lo que no se cumple una de las condiciones especificadas (existencia de conflictos que corten verticalmente al tejido social). Las élites ciertamente pueden verse gravemente amenazadas pero pueden resolver su problema de acción colectiva sin tener necesariamente que recurrir a concesiones sociales más amplias. En la Centroamérica actual no hay condiciones objetivas ni subjetivas para considerar a una revolución social como un evento posible: la guerra fría se terminó; ninguna fuerza política se plantea el asalto al poder mediante las armas y todavía persiste la memoria histórica del alto costo humano de los conflictos armados.

Fuente: elaboración propia

Una transacción incluyente se cristalizaría en un acuerdo político duradero por medio del cual se garantiza:

- a la sociedad en general, enfrentar de manera sostenida la amenaza;
- a las élites, seguridad jurídica, clima de negocios y posiciones de poder;
- a las mayorías ciudadanas, políticas redistributivas y mayor influencia en las decisiones públicas.

Una vez despejado el bloqueo político a la redistribución, surge un gran obstáculo: las capacidades instaladas para ejecutar los acuerdos. Hay un factor que conspira contra este propósito: la debilidad del poder infraestructural del estado, que afecta de dos maneras: por una parte, tiene magros recursos financieros, técnicos y humanos para cumplir con los objetivos; por otra parte, ese poder infraestructural no se desarrolla de la noche a la mañana. Aun cuando las élites aceptaran pagar más impuestos para financiar una parte sustancial del costo de ejecución del acuerdo político duradero, las capacidades no aumentarían con la rapidez que las circunstancias requieren.

La comunidad internacional puede jugar una decisiva influencia decisiva tanto en el logro como en la implementación de un acuerdo político duradero. En pequeños países altamente sensibles a la cooperación internacional como los del CA-4, esta puede inducir el acuerdo persuadiendo a gobiernos, partidos políticos y otros actores sociales y políticos y sirviendo como garante imparcial del acuerdo alcanzado (recuadro 4). Ambos roles no son nuevos en Centroamérica: durante la década de los ochenta y noventa, gobiernos de América Latina y organizaciones multilaterales cumplieron destacados papeles en la pacificación de la región³³. La estructuración de un programa de apoyo financiero y técnico al acuerdo político duradero podría tener una importancia decisiva como fuente complementaria de recursos para las políticas públicas implicadas en el acuerdo.

Sin embargo, de no tomarse las precauciones del caso, los recursos externos podrían desincentivar cualquier acuerdo político. La experiencia en el Istmo muestra que la cooperación internacional frecuentemente ha tenido un efecto sustitutivo a la movilización de recursos internos para la ejecución de políticas públicas. Al disponer de estas fuentes, los estados ni cobran los impuestos ni invierten en programas públicos. Además, las fallas en la coordinación entre las agencias multilaterales y bilaterales han provocado distorsiones. Por ello, en el presente caso, el programa de apoyo internacional debiera estar altamente condicionado, con metas adaptadas a las circunstancias particulares ³⁴:

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

34. Estas condicionalidades debieran ser específicas y tangibles (metas evaluables), y no formales ni generales como las que usualmente exige la cooperación internacional por ejemplo: adopción de una ley; nombramiento de una autoridad; remisión de informes de avances, etc.

- Conformación de un foro de agencias bilaterales y multilaterales que financien el programa de apoyo para concertar acciones;
- Desembolso inicial sujeto a un aumento previo de los ingresos tributarios mediante la eliminación de exenciones a impuestos de renta y la reducción de la elusión y evasión fiscal.
- Desembolsos ulteriores condicionados al cumplimiento verificado de objetivos y metas específicos.
- Fortalecimiento de los mecanismos de control sobre la legalidad en el uso de los recursos públicos.
- Introducción de sistemas periódicos de evaluación de resultados de las políticas y programas sociales apoyados.
- Adopción de estrategias comprobadamente exitosas como los programas de transferencia condicionadas.

Recuadro 4

La cooperación internacional en Centroamérica

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

Centroamérica ha perdido importancia como destino de la ayuda oficial para el desarrollo. Según el Development Cooperation Report (OECD, 2010), la participación de la región dentro del monto total pasó de 4% en el 2004 a 2% en el 2008. Esta contracción no necesariamente implicó recortes generalizados para todos los países del Istmo. En ese período, Guatemala logró un fuerte incremento de la cooperación, mientras que Nicaragua y Honduras experimentaron una considerable contracción ³⁵ (gráfico 1). Aún así, estos dos países recibieron en el

35. El monto de la cooperación registrada para Nicaragua no incluye los recursos recibidos de Venezuela en el marco de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA).

2008 el 60% de los flujos a nivel regional (US\$2.194 millones) y la cooperación aún constituye una fuente cuantiosa de recursos (15% del PIB en Nicaragua y el 5% en Honduras).

La capacidad de los países receptores para administrar efectivamente los recursos de la cooperación internacional es una de las principales preocupaciones de los donantes. Durante la presente década se han suscrito diversos instrumentos internacionales que establecen responsabilidades tanto para los donantes como de receptores de la cooperación ³⁶. Sin embargo, las condicionalidades han consistido en el cumplimiento de requisitos formales y no asociados a resultados concretos y medibles. La Declaración de París, por ejemplo, establece la existencia de sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas y su utilización para administrar los recursos con el fin de evitar estructuras paralelas de administración. Otros instrumentos incluyen requisitos como la existencia de leyes de presupuesto, planes nacionales de desarrollo, estrategias de reducción de la pobreza, programas de inversión pública, entre otros.

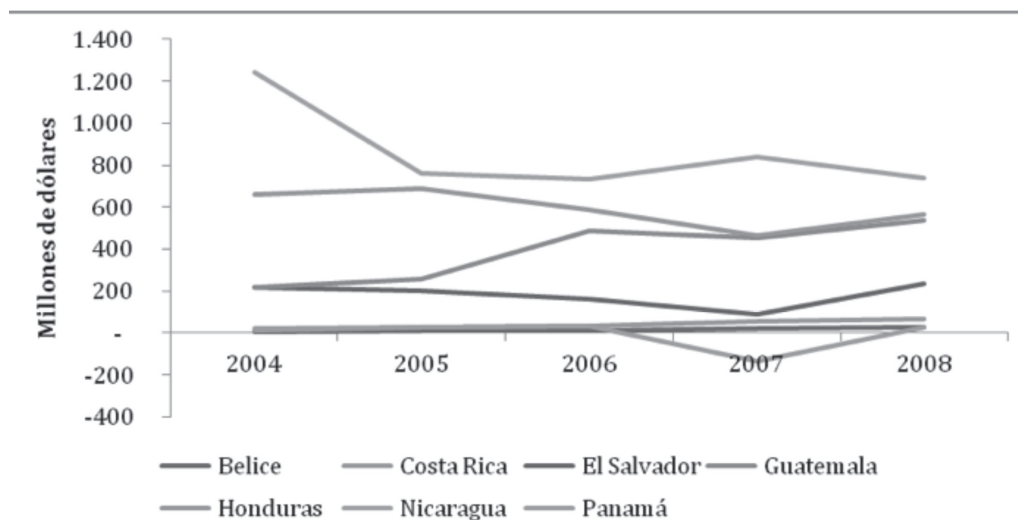
El alcance e impacto de la cooperación internacional también ha sido limitado por la falta de control sobre los recursos y la existencia de mecanismos ajenos a la institucionalidad de los Estados para la ejecución de los proyectos. En algunas ocasiones los recursos no ingresan físicamente a las arcas públicas, ni se utilizan los sistemas nacionales para su administración. Esta situación implica serias debilidades en la disponibilidad y calidad de la información actualizada y consolidada sobre los flujos de cooperación en los países.

Aunque en Centroamérica existen diversos espacios para definir prioridades y presentarlas a los donantes, ellos han sido insuficientes para asegurar una efectiva coordinación en función de las prioridades y objetivos de desarrollo de los países. Los espacios formalmente establecidos para dialogar entre los donantes y países son los siguientes: Comisiones Mixtas o Binacionales, Comités Gestores, Mecanismos de Diálogo Político y de Consulta política, y Reuniones Tripartitas de Seguimiento y Evaluaciones Conjuntas. Estos mecanismos operan periódicamente y están organizados generalmente por los Ministerios de Relaciones Exteriores (Morales et al, 2010).

Fuente: elaboración propia a partir de Morales, 2010

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

Gráfico 1
Centroamérica: Ayuda oficial para el desarrollo
2004-2008
(millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de OECD, 2010.

6.2. Fundamentos políticos de un acuerdo político antiexclusión

Para adoptar un acuerdo político duradero a fin de combatir la exclusión es preciso, en síntesis, alterar primero las percepciones sobre la urgencia, gravedad y peligros que entraña la situación actual. Sería parte de una transacción mayor, mediante el cual también se realizarían acciones decisivas para mejorar la seguridad jurídica y ciudadana. El programa antiexclusión sería un componente del remedio que permitiría suplir el bien público de la seguridad, a fin de escapar del dilema hobbesiano.

¿Cuál sería el argumento para incluir acciones contra la exclusión dentro del acuerdo político? Disminuir la alta prevalencia de la exclusión social en amplios territorios de los Estados-nación permitiría sacar al pez (la delincuencia y los actores ilegales) de la pecera (la población excluida, dentro de las cuales aquellos tienen amplias posibilidades de reclutamiento). En otras palabras, propiciaría desarticular las bases sociales a los actores ilegales. Ello requeriría una labor política con lo más granado de las élites económicas para convencerlas de que es en interés propio permitir acciones redistributivas, neutralizar factores de poder

como el ejército, conjurando temores a cambios radicales, y el apoyo de la ayuda internacional condicionada como gancho para la persuasión.

El argumento básico sobre el que se basa el escenario alternativo se inspira en el delineado por Slater (2010): resolver el problema de acción colectiva de las élites para evitar una vuelta a Hobbes. En ciertos países del sudeste asiático, las élites estuvieron dispuestas a desarrollar el poder infraestructural del Estado y su capacidad para ejecutar políticas públicas de amplio espectro, a cambio de lograr una provisión de bienes públicos. En Centroamérica, esta disposición favorable sería ayudada por el fracaso de respuestas ensayadas en la primera década del siglo XXI para contener los problemas de violencia social y delictiva, notablemente las políticas de “mano dura” aplicadas en los países del “triángulo norte”.

La configuración de una amenaza tal que cree poderosos incentivos para resolver los problemas de acción colectiva a fin de que “la ciudadanía demande, los partidos quieran, el estado pueda y los poderes fácticos no bloqueen” está influida pues por la inminencia de un estado de la naturaleza. Sin embargo, el estado fallido es una causa importante para precipitar el acuerdo pero no suficiente. Un escenario distinto depende críticamente, como se ha visto, de las decisiones de las fuerzas sociales y políticas.

En la realidad hay muchos otros factores, además de los identificados en el presente ejercicio de escenarios, que afectan la probabilidad de un acuerdo antiexclusión (Recuadro 5). No fueron incluidos con el fin de mantener el ejercicio dentro de un marco de complejidad razonable. Sin embargo, es necesario dejar descritos algunos de estos factores, pues son temas determinantes en la valoración política de las situaciones concretas.

Recuadro 5

Otros factores relevantes a considerar en la valoración de la probabilidad de un acuerdo político para combatir la exclusión

(a) El grado de penetración de los actores ilegales sobre los mismos poderes fácticos, otras palabras, cuán “tomadas” están las élites por la economía ilegal del narco, el contrabando, entre otros. Si la penetración de los poderes fácticos es grande, ello actuaría como un poderoso inhibidor de una eventual resolución de los problemas de acción colectiva de las élites. La potencia de este inhibidor a su vez puede ser aminorada con la presión externa de una potencia interesada en combatir el narcotráfico.

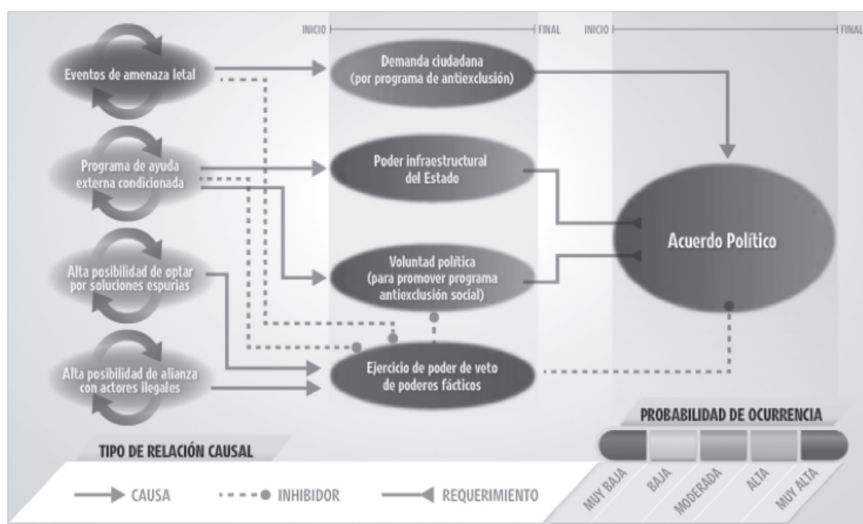
(b) La apertura de la migración y remesas como “válvula de escape” para una considerable parte de la población y estabilizador de la situación económica. Si la “válvula de escape” está relativamente cerrada, mayor es el incentivo para favorecer una resolución del dilema de acción colectiva, pues aumentan las presiones sociales y las turbulencias.

(c) La neutralidad y profesionalización de las fuerzas armadas. Finalmente, si las fuerzas armadas tienen un nivel de profesionalización y de neutralidad ante los eventos políticos y si no están a su vez penetradas, pueden actuar como “garantes” de última instancia del proceso de surgimiento de un Estado infraestructuralmente más poderoso.

Fuente: elaboración propia

Diagrama 7

Escenario alternativo de mejora de las probabilidades de un acuerdo político duradero contra la exclusión social



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

Fuente: elaboración propia

6.3. Evitar la instrumentalización faccional de un acuerdo político es posible

¿Cómo evitar que en sociedades de pasado autoritario y semidemocracias endebles, un Estado fortalecido a raíz del acuerdo político para combatir la exclusión social no sea instrumentalizado por una facción de élites y utilizado en contra del resto de la sociedad? Esta cuestión es medular: reforzar el poder infraestructural del Estado es una cosa, otra es que un Estado fortalecido no se convierta en el fundamento de un régimen autoritario.

El fortalecimiento del poder infraestructural del Estado debe tener seguridades intrínsecas para las élites y la ciudadanía en general de que el Estado no se revuelva contra la sociedad. A diferencia del leviatán hobbesiano, que establece un orden por encima de cualquier consideración, el que debiera emerger del acuerdo político para combatir la exclusión sería un Estado civilizado. La única manera de asegurar que ello sea así es que, en la transacción misma que da origen al acuerdo antiexclusión, se refuercen ciertas garantías políticas e institucionales. La clave es que este acuerdo refuerce las fundaciones, no cualquier estado sino un Estado de y para la democracia, como fue analizado en el capítulo 6 de este informe (O'Donnell, 2010). En este tipo de estado, instituciones robustas de un estado de derecho son indispensables.

7. Cierre: reflexiones finales

La alta prevalencia de la exclusión social en la zona centro y norte de Centroamérica está asociada a un bloqueo de los sistemas políticos a esfuerzos de redistribución social. El documento ha mostrado que la persistencia de este bloqueo entraña severos riesgos para la estabilidad y desarrollo de la región. En términos sintéticos, el principal riesgo es la probabilidad alta de deterioro político y de emergencia de lo que aquí se ha denominado estados degradados.

El presente libro ha mostrado que la exclusión social está asociada a la segmentación y falta de dinamismo de los mercados laborales, a la debilidad infraestructural de los Estados del istmo, la incapacidad del sistema político para incentivar acciones de redistribución y la vulnerabilidad de las sociedades a los eventos naturales. Debido a este entrelazamiento múltiple, las acciones e incidencia orientadas a combatir los altos niveles de exclusión social pueden ser impulsadas desde múltiples frentes: laboral, institucional, ambiental y político. Ello permite no solo definir un amplio y diverso portafolio de programas y proyectos, sino tejer alianzas con actores muy diversos, del ámbito público, económico y social, según el ámbito de trabajo, sin perder un sentido estratégico.

Bibliografía

Acemoglu, D., J. Robinson y R. Santos. (2010): *The Monopoly of Violence: Evidence from Colombia*. Extraído el 03 de marzo de 2011 desde: <http://econ-www.mit.edu/faculty/acemoglu/paper>.

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2008): On the Economic Origins of Democracy. *Daedalus*, Invierno 2007, Vol. 136, No. 1.

Agosín, M., Barreix, A. y Machado, R. (Eds). (2005): *Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, (Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo).

Ansell, B. y Samuels, D. (2010): “Inequality and Democratization: A Contractarian Approach. Comparative Politics.” *Comparative Political Studies*, 43(12).

Arrow, K. (1963): *Social Choice and Individual Values*, (Nueva York, Wiley, 2^{da} edición).

Artiga, A. (2010): Democratización en el acceso al poder en Centroamérica. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. (San José, Programa Estado de la Nación).

Axelrod, R. (1984): *The Evolution of Cooperation*, (Nueva York, Basic Books).

Bermeo, N. (2009): “Interests, Inequality, and Illusion in the Choice for Fair Elections” *Comparative Political Studies*, 43(8/9) 1119–1147

Bermeo, N. (2009): “Does Electoral Democracy Boost Economic Equality?” *Journal of Democracy*, Vol.20, N° 9.

Bertelsmann Stiftung. (2010). Bertelsmann Transformation Index. Acceso electrónico: 15 de marzo 2011, n: <http://www.bertelsmanntransformation-index.de/en>. (Gütersloh, Fundación Bertelsmann Stiftung).

Booth, J. y M. Seligson.(2006): *Inequality and Democracy in Latin America: Individual and Contextual Effects of Wealth on Political Participation*. Prepared for presentation at the Duke University Workshop on Poverty and Democracy, (Durham, NC).

Boix, C. (2003): *Democracy and Redistribution*, (New York: Cambridge University Press)

Burgos, R. (2011). La derogatoria de la “Ley de amnistía general para la consolidación de la paz”, sus alcances y limitaciones en la sociedad salvadoreña. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. (San José, Programa Estado de la Nación).

Brinks, D. (2009): *From legal poverty to legal agency: establishing the rule of law in Latin America*, (Austin: Reporte para la Organización de Estados Americanos (OEA)).

Brooks, R. (2005): “Failed States or the State as a Failure? ”The University of Chicago Law Review, Vol 72, No. 4.

Capocia, G. y Ziglatt, D. (2010): “The Historical Turn in Democratization Studies: A New Research Agenda for Europe and Beyond”. *Comparative Political Studies*, 43(8/9).

Casas, K. (2005): *Paying for Democracy*, (Essex, ECPR Press).

Casas, K. y Zovatto, D. (2010): “Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”, *Nueva Sociedad*, n.o 225. (Fundación Friedrich Ebert Stiftung).

Chamorro, C. F. (2001): *El turno de los medios: el periodismo centroamericano frente a la agenda de la democratización*, (Washington D.C., Inter-American Dialogue).

Corral, M. (2009): “To What Extent Should Government Ensure Citizen Well-Being?” *Americas Barometer Insights: No.16*, (Latin America Public Opinion Project).

Cruz, J. M. (2010): “Estado y violencia criminal en América Latina: Reflexiones a partir del golpe en Honduras”. Nueva Sociedad, 226.

Drudzek, M. (2008): Rapid Modeling and Analysis with QGENIE. Proceedings of the International Multiconference on Computer Science and Information Technology.

Economist Intelligence Unit. (2010): Democracy index 2010: Democracy in retreat. Extraído el 31 de enero de 2011 desde www.eiu.com.

Englebert, P. y Tull, D. (2008): “Postconflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States”. International Security. Vol. 32, N.º 4.

Faughnan, B. y Zechmeister, E. (2011): “La compra de votos en las Américas”, Perspectivas desde el Barómetro de las Américas, N.º 57, (Universidad de Vanderbilt).

Fernández, D. y Náveda, E. (2011): Truco o trato: mecanismos para la obstaculización de la reforma tributaria en Guatemala. (Guatemala, Ponencia preparada para el IV Informe Estado de la Región, inédito).

Flores, L. (2011): Negociación o imposición: el poder de la Iglesia. (Panamá, documento inédito preparado para el IV Informe Estado de la Región).

Foreign Policy. (2010): The 2010 Failed State Index. Extraído el 23 de junio de 2011 desde <http://www.foreignpolicy.com/failedstates>

Foreign Policy. (2010): The Failed State Index 2010. Extraído el 18 de marzo de 2011 desde <http://www.foreignpolicy.com/failedstates>

Franzese, R. (2010): Multiple Policymakers: Veto Actors Bargaining in Common Pools. Duke: Version prepared for Comparative Politics Workshop, (Duke University).

Gambetta, D. (1990): La mafia siciliana: el negocio de la protección privada. (México, Fondo de Cultura Económica).

Garretón, M. (1994): “Transición incompleta y régimen consolidado. Las pa-

radojas de la democratización chilena”. En: Revista de Ciencia Políticas, Universidad de Chile. Extraído el 14 de marzo de 2011 desde <http://www.uc.cl/icp/revista/pdf/rev1612/ar2.pdf>

Hochstetler, K. y Samuels, D. (2011): Crisis and Rapid Reequilibration: The Consequences of Presidential Challenge and Failure in Latin America. Comparative Politics.

Isaacs, A. (2010): “Guatemala on the Brink”. Journal of Democracy. Vol 21, N.º 2.

Krasner, S. (2004): “New Institutions for Collapsed and Failing States”. International Security, Vol.29, N.º 2.

Kollock, P. (1998): “Social dilemmas: The anatomy of cooperation”. Annual Review of Sociology, No 24. Extraído el 04 de abril de 2010 desde JSTOR.

Laboratorio de sistemas de decisión de la Universidad de Pittsburgh (DSL-UP). (2011): QGeNIe Documentation. Extraído el 12 de febrero de 2011 desde http://genie.sis.pitt.edu/wiki/QGeNIe_Documentation.

Levitsky, S. y Wey, L. (2010): Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War, (Cambridge, Cambridge University Press).

López, M. (2011): Fortaleciendo los programas de transferencias condicionadas en Centroamérica, (San José, documento preparado para el IV Informe Estado de la Región).

Lora, E. (Ed.).(2007): The State of State Reform in Latin America, (Stanford, BID y Stanford University Press).

Mackie, G. (2003): Democracy Defended. (Cambridge, Cambridge University Press).

Martí i Puig, S. (2010): Mutaciones orgánicas, adaptación y desinstitucionalización partidaria: El caso del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), 1980-2006. (Salamanca: documento electrónico).

Martí i Puig, S. y D. Close (Eds). (2009): Nicaragua y el FSLN (1979-2009): ¿Qué queda de la revolución? (Salamanca: Ediciones Bellaterra SGU).

Martínez, J. (2010): *Sistemas de atención médica en Centroamérica: estudio comparativo sobre su capacidad para enfrentar la crisis actual*. (San José, documento preparado para el IV Informe Estado de la Región).

Mendoza, C. (2011): *Sistematización de ponencias e insumos para el capítulo 8 “El desafío de los Estados de y para la democracia”*. Insumo preparado para el Cuarto Informe Estado de la Región. (San José, Programa Estado de la Nación).

Merkel, W. (2004): “Embedded and Defective Democracies”. *Democratization*, Volume 11, Issue 5.

Merkel, W. y Croissant, A. (2004) “Conclusion: good and defective democracies”. *Democratization*, Vol.11, N.o 5.

Morales, C. (2010): *Cooperación internacional en Centroamérica: avances normativos e institucionales*. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. (San José, Programa Estado de la Nación).

Mesa-Lago, C. (2010): *Sistemas de pensiones en Centroamérica: estudio comparativo sobre la capacidad de los sistemas de pensiones en Centroamérica para enfrentar la crisis actual y los posibles efectos en los principios fundamentales de la seguridad social*, (San José: documento preparado para el IV Informe Estado de la Región).

Montenegro, S. (2007): *Los medios de comunicación como actores políticos en Nicaragua: los periodistas, los medios y el poder*. (Managua, Centro de Investigaciones de la Comunicación).

Monzón, C. (2000): *Opinión pública, comunicación y política: la formación del espacio público*. (Madrid: Tecnos).

O'Donnell, G. (2010): *Democracia, agencia y estado: Teoría con intención comparativa*, (Buenos Aires, Prometeo Libros).

Olson, M. (1992): *La Lógica de la Acción Colectiva*. (México: Limusa, Grupo Noriega Editores).

Ordershook, P. (1986): *Game Theory and political theory*. (Nueva York: Cambridge University Press).

Ostrom, E. (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. (Cambridge: Cambridge University Press).

Pérez Liñán, A. (2009): *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. (México, Fondo de Cultura Económica).

Pérez-Liñán, A. y Rodríguez-Raga, J.C. (2009). “Veto players in presidential regimes: institutional variables and policy change”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, N.º 3. (Santiago de Chile, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile).

Pérez Sáinz, J. P., Segura, R. y Fernández, D. (2010): *Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica*, (San José, Informe final de investigación para el IV Informe Estado de la Región).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004): *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. (Lima, PNUD).

PNUD. (2009). *Informe de desarrollo humano para Centroamérica 2009-2010*. (San Salvador, PNUD).

PNUD-Guatemala. (2010): *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010: Guatemala hacia un Estado para el desarrollo humano*. (Guatemala, PNUD).

Programa Estado de la Nación. (2003): *Segundo Informe de desarrollo humano en Centroamérica*. (San José, Programa Estado de la Nación).

Programa Estado de la Región. (2008): *Informe del estado de la región en desarrollo humano sostenible*. (San José, Programa Estado de la Región).

Ramírez, P. (2011): *Sistematización y análisis de las entrevistas a informantes claves sobre un programa para combatir la exclusión social*, (San José, documento inédito preparado para el IV Informe Estado de la Región).

Rockwell, R. y Janus, N. (2003): *Media and Power in Central America*. (Urbana, University of Illinois Press).

Rodríguez, J.A. (2011). *Reprocesamiento de las encuestas del Barómetro de las Américas de la Universidad de Vanderbilt*. (San José, documento inédito).

Ruhl, J. M. (2010): “Honduras Unravels”. *Journal of Democracy*. Vol 21, No 2.

Salinas, C. (2011): *La privatización de la cooperación venezolana en Nicaragua*, (Managua, documento inédito preparado para el IV Informe Estado de la Región).

Scartacini, C., Stein, E. y Tomassi, M. (2010): *Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, En: Scartacini, C.; Stein, E. y M. Tomassi (Eds.) *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. (Washington DC: BID)

Sánchez, O. (2008): “Guatemala’s Party Universe: A Case Study in Underinstitutionalization”. *Latin American Politics and Society*, Vol. 50, N.º 1.

Slater, D. (2010): *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*, (Cambridge, Cambridge University Press).

Smith, A. E. y Zizumbo-Colunga, D. (2010): “Civil society and civic participation”. En: Seligson, M. y A. E. Smith (eds): *Political Culture of Democracy, 2010: Democratic Consolidation in the Americas in Hard Times: Report on the Americas*, (Nashville, Universidad de Vanderbilt).

Taleb, N. (2005): *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, (Nueva York, Random House).

Tetlock, P. (2006): *Unmaking the West: “What if?” Scenarios That Rewrite World History*. (Ann Arbor, University of Michigan Press)

Torres-Rivas, E. (2007): *La piel de Centroamérica. Una mirada epidérmica de setenta y cinco años de su historia*. (San José, FLACSO).

_____. (2011): *Estado o Sociedad Fallida: elija!*, en *El Periódico*. Ex-

traído el 3 de mayo de 2011 desde <http://www.elperiodico.com.gt/es/20110724/domingo/198510/>

Tsebelis, G. (2002): “Veto Players and Institutional Analysis,” *Governance*, 13 (4).

Valdez, J. F. (2010): *La fascinación por la Moncloa: del pacto entre élites al pacto social*, (Guatemala, Instituto de investigaciones y gerencia política de la Universidad Landívar, 2da reimpresión).

Valenzuela, S. (1992): “Democratic Consolidation in Post-transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions”. En: Mainwaring, Scott; O'Donnell, Guillermo; y Samuel Valenzuela (eds): *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, (Notre Dame: University of Notre Dame Press).

Vargas Cullell, J. (2005). *Citizen Support for Democracy in Latin America: An Inquiry into Its Foundations, Nature and Consequences for Political Stability*. (Notre Dame, Ph.D. dissertation).

Vargas Cullell, J. y Ramírez, P. (2011): *Dilema estratégico: planteamiento y verbalización de escenarios*. (San José, documento preparado para el IV Informe Estado de la Región).

Vargas Cullell, J. y Rosero, L. (2007): *La cultura política de la democracia en Costa Rica*, (San José, Centro Centroamericano de Población – Universidad de Vanderbilt).

Wilde, R. (2003): “The Skewed Responsibility Narrative of the Failed States Concept”. *Journal of International & Comparative Law*, Vol. 9.