

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLACSO Sede México
Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales
V Promoción

T 321.809728 S127d Ej.1
FLACSO - Sede México - Biblioteca Iberoamericana



73385

Democracias de posguerra en Centroam...

Democracias de posguerra en Centroamérica:
Política, pobreza y desigualdad en Nicaragua, El Salvador y Guatemala (1979-2005)
Tesis que para obtener el grado de Doctor en ciencias Sociales con Mención en Ciencia
Política presenta Ricardo Sáenz de Tejada.

Director de Tesis:
Dr. Carlos Sojo

Coordinadores de Seminario:
Dra. Karina Ansolabehere
Dr. Dante Avaro

México DF. Noviembre de 2007.

Para el Banco Mundial, las razones de la “desaceleración” de la segunda mitad de la década estaban asociadas a un insuficiente ahorro interno; limitaciones en el “capital humano” (niveles bajos de escolaridad); infraestructura; apertura al comercio exterior; y productividad total de factores. El gobierno salvadoreño implementó de acuerdo con las recomendaciones del BM medidas para superar estas limitaciones cuyos resultados fueron calificados por esta institución de significativos a heterogéneos, sin embargo, no se logró elevar la tasa de crecimiento.

La segunda década de las democracias centroamericanas ya no fue de contracción económica, sino de crecimiento y cambio. En ese ambiente se aplicaron medidas de liberalización de la economía que en parte respondían a los requerimientos de las instituciones financieras internacionales y que en parte fueron aprovechadas por los grupos en el poder como mecanismos de acumulación. La orientación del nuevo modelo, las privatizaciones y la obra pública no siempre respondieron al interés general. La liberalización en ciertas áreas estuvo acompañada de la protección a monopolios y la estructuración de oligopolios con el respaldo o la complicidad del Estado.

IV.6 La implantación de las democracias electorales

De acuerdo con Sojo, en Centroamérica se aplicaron, durante la transición dos tipos de reformas, las políticas y las sociales. Las primeras “... se refieren al establecimiento de bases jurídicas e institucionales que regulan los derechos y deberes de funcionarios y ciudadanos. En Centroamérica, las reformas políticas adquieren fuerza a partir de 1982, época en la cual el enfrentamiento entre los Estados Unidos y Nicaragua favoreció la aplicación de correctivos en los aspectos formales y político-institucionales de los regímenes centroamericanos.” (1999:2) Por su parte, las reformas económicas “... regulan los mecanismos de acumulación y distribución de los recursos materiales generados por la sociedad. En lo que parece relevante para la experiencia centroamericana tales reformas se vinculan a tres aspectos: el nivel de intervención económica del Estado, el desarrollo del aparato productivo privado en el entorno de la apertura comercial y la cuestión de la distribución a menudo planteada en términos de pobreza y exclusión social. La reforma económica induce transformaciones en esos aspectos, que son tanto políticas como económicas y que pueden apoyar o disminuir las bases de sustentación material de los diversos estadios por los que atraviesa la negociación política. Lo que se denomina ajuste

estructural consiste, más allá de la terminología dominante, en una reorientación de recursos financieros, predominantemente públicos y extranjeros, para estimular el crecimiento en el corto plazo de las exportaciones, la disminución de la brecha fiscal por medio del recorte del gasto público y la apertura general al mercado internacional.” (1999:3)

Se trata de procesos distintos y a la vez relacionados que pasaron por dos momentos. En el caso de las reformas económicas orientadas fundamentalmente a la liberalización de la economía se pueden observar dos períodos: en los ochentas reformas drásticas tendientes a estabilizar la economía y que, como parte de esto se centraron en la reducción del Estado y la apertura comercial, y, un segundo momento durante la década de los noventas en el que es posible observar una mayor consistencia y coherencia en algunos países. Ya no se trató solo de controlar la economía sino de orientarla a favor de cierto modelo y ciertos grupos económicos.

Asimismo, el entorno internacional cambió. Los intereses en la región pasaron de considerarla como un teatro de operaciones de la guerra fría para visualizarla como área de experimentación de procesos de construcción de la paz, democratización y reforma económica. (Pearce; 1998)

En lo político se encuentran en Guatemala y El Salvador no precisamente dos momentos, sino más bien dos trayectorias de la democratización. La primera, que se ha denominado como la transición desde arriba se manifestó, como se señaló antes en la concesión o imposición de la democracia electoral. La segunda, que retomando la idea desarrollada por Elizabeth Wood se denomina como transición desde abajo trata de captar la participación de las organizaciones y grupos excluidos en la construcción de la democracia en estos países y que se canalizó y se potenció en el marco de las negociaciones de los acuerdos de paz. Estos procesos que son analizados en el capítulo siguiente como parte de los períodos críticos distributivos no serán desarrollados en detalle en esta parte; sin embargo, se quiere señalar que, con las negociaciones de paz y la inserción de las antiguas insurgencias en los sistemas políticos se dio una ampliación importante de los sistemas democráticos en estos países.

Nicaragua es un caso distinto, la democracia electoral, que de alguna manera fue impuesta desde el exterior en contraposición a la democracia popular Sandinista, dio lugar a

un proceso más o menos de alternancia y de consolidación, en líneas generales de este régimen político que, como se verá en el capítulo siguiente, antes que una ampliación como en los otros dos países, parece haber pasado por un proceso de involución, para convertirse en una democracia menos democrática a partir de los pactos entre los principales actores políticos.

Recapitulando, para evaluar o discutir los niveles de “democraticidad” de estas democracias se considera que, a finales de los noventas las democracias en estos países expresaban, por un lado, cierta madurez en materia electoral derivada de la temprana implantación de los procedimientos electorales que técnicamente son aceptables y, que, hasta la fecha no ha existido o por lo menos no se ha probado la realización de fraudes electorales. Por otro lado, la terminación de los conflictos armados a través de negociaciones de paz concluye con el pacto de exclusión fundacional de estas democracias y permite la participación de todas las expresiones políticas e ideológicas existentes.

Desde esta perspectiva se considera que el modelo desarrollado por Sojo es útil para realizar una evaluación inicial de la implantación de la democracia electoral en estos países. Para este autor la implantación de la ciudadanía está relacionada con dos variables: la integración nacional y la participación electoral de la ciudadanía. “La participación electoral se mide, como es usual, con base en los índices de abstencionismo, a mayor abstencionismo menor grado de participación política. El grado de integración nacional es una variable más compleja. Se trata del efecto que sobre la sociedad provoca la existencia de un régimen electoral estable. El grado de integración será mayor conforme la ciudadanía valore el proceso eleccionario independientemente de condiciones socioeconómicas y étnicas. Por ejemplo, una sociedad en donde los pobres consideran que el voto es relativamente inútil para ejercer cambios en la política o donde los indígenas se sustraen voluntariamente del acto electoral, muestra menor grado de integración política cuanto mayor sea la cantidad de pobres o indígenas. Se así piensa el 70% de la población, entonces el grado de integración puede considerarse bajo.” (1999:74)

Cuadro 11
Modelo de implantación social
del régimen electoral

Participación	Integración	
	Alta	Baja
Alta	Implantación Plena	Implantación segregada
Baja	Implantación Funcional	Implantación Precaria

Fuente: Sojo 1999:76

En el cuadro 11 se presenta el modelo propuesto por Sojo para quien, hasta 1999 el abstencionismo aparecía como alto en El Salvador y Guatemala, menor en Honduras y sustancialmente más bajo en Nicaragua y Costa Rica. En todos los países, con excepción de Nicaragua, el abstencionismo parecía crecer. Desde esta perspectiva: “Los grados de integración se originan en las valoraciones desiguales de la población respecto de la utilidad del acto electoral.” De acuerdo con el informe del PUND de 1995 “...consultada sobre el valor de las elecciones en la consolidación del proceso democrático, la ciudadanía se pronuncia a favor en mayor proporción allí donde el abstencionismo ha sido más bajo: 35% Costa Rica y Nicaragua; 28% El Salvador; 25% Honduras; 15% Guatemala. Consultados acerca de si las elecciones son fraudulentas las respuestas afirmativas se asemejan mucho a los porcentajes históricos de abstención en Nicaragua y Costa Rica (20% y 18% respectivamente). En los restantes países la desconfianza es mucho mayor y alcanza 45% en Honduras, 46% en El Salvador y 48% en Guatemala.” (1999:80)

Asimismo señala que “no obstante, la medida de integración más significativa se refiere a la percepción socialmente segregada de la majestad del sufragio y la importancia del acto electoral. En donde el apoyo es masivo y la concurrencia amplia, como en Nicaragua y hasta 1988 en Costa Rica, no cabe esperar diferencias significativas por condición social o étnica. En los casos en donde el apoyo decae, esas diferencias pueden permitir precisar mayores o menores grados de integración y legitimación del sistema electoral. En estudios para El Salvador y Guatemala se ha observado que existe mayor confianza en las instituciones y el sistema político conforme avanzan los ingresos de los entrevistados. Medidos en términos de posesiones, los salvadoreños apoyan más al sistema.” (1999:81)

A partir de estas consideraciones, el resultado de la aplicación del modelo analítico a las democracias centroamericanas a finales de los noventa era la siguiente:

Cuadro 12
Implantación de la democracia en Centroamérica

Participación	Integración	
	Alta	Baja
Alta	Implantación Plena	Implantación segregada Honduras ↓ Nicaragua ↓
Baja	Implantación Funcional Costa Rica ↑	Implantación Precaria Guatemala ↑ El Salvador ↑

Fuente: Sojo; 1999:82.

De acuerdo con el autor que se ha venido citando “en el caso de Costa Rica, de mantenerse en situación de alto abstencionismo electoral, no necesariamente se afectará la integración social si se mantienen vigentes las tendencias sociales predominantes. La flecha hacia arriba indica que es probable un desplazamiento hacia un modelo ‘funcional’ dado que las razones que precipitaron el incremento del abstencionismo podrían desaparecer en el próximo ciclo electoral, si se consideran como atenuantes circunstanciales los hechos que motivaron la escasa participación en las elecciones de 1988. En los casos de Guatemala y El Salvador es mucho más probable una ampliación de la participación electoral como indica la flecha hacia arriba que un desplazamiento hacia mayores niveles de integración. Esto es así porque, de consolidarse una propuesta bipartidista (lo que implica la aceptación ciudadana de la capacidad de ejercicio gubernamental entre las

fuerzas políticas que provienen de los grupos insurreccionales), podría instalarse una dinámica de alternabilidad y voto de castigo que propicia mayores niveles de participación, como es el caso de Honduras y Nicaragua. En estos dos países finalmente, la tendencia favorece la estabilidad o en todo caso un desplazamiento hacia el modelo de implantación ‘precaria’ si no se logran desarrollar mecanismos que permitan mejoras sustanciales en la situación social de la población.” (1999:83)

En resumen “... el grado de implantación social de los regímenes electorales en Centroamérica muestra una cultura política en formación tras ingentes esfuerzos de consolidación de instituciones políticas democráticas en los cinco países. Por el lado de la sociedad se observa una población que no solo ignora los efectos positivos de la vida democrática sino que ha experimentado también los usos autoritarios de los métodos democráticos como resultado de los intentos legitimatorios de los regímenes de facto por la vía de elecciones truculentas. La dinámica de esta respuesta política de la ciudadanía parece hundir sus raíces precisamente en este problema: los votantes potenciales no han adquirido, strictu sensu, carta de ciudadanía activa porque no perciben un vínculo directo entre sus necesidades inmediatas y las ofertas de la política dominante. Esto puede observarse claramente en la dinámica del voto castigo: sucesivamente las fuerzas políticas gobernantes son incapaces de obtener la reelección a causa del desgaste producido por la gestión gubernamental.” (1999:83)

La propuesta de Sojo permite justamente captar y discutir una de las problemáticas que han orientado esta investigación: en los países objeto de estudio las democracias con muchas dificultades han logrado mejorar las condiciones de vida de la población de manera que, aunque en términos electorales puedan ser democracias impecables – que no lo son – tienen el reto de enfrentar la pobreza y la desigualdad. Ahora bien, puede analizarse con cierto detalle cuanto han avanzado estas democracias en materia de participación representación y competencia.

IV.6.i Participación

La participación política tiene varias dimensiones. En materia puramente electoral puede analizarse el porcentaje de población que efectivamente ejerce el derecho al voto y, a partir de esto analizar si existen dinámicas o procesos tendientes a limitar o dificultar la participación electoral. Otro nivel de análisis puede ser e interrogarse en torno a la calidad

y a las condiciones objetivas y subjetivas en las que se realiza esta participación: ¿están los electores suficientemente informados para tomar las decisiones?; el ejercicio del voto se hace con plena autonomía crítica o esta mediado por intercambios que lo orientan en una dirección. Otra dimensión aún más profunda podría cuestionar como reduccionista y mínima el asumir el ejercicio del voto como aspecto central de la participación y problematizar en torno al involucramiento de las personas en los problemas políticos y sociales de su entorno. Por las características de este texto en esta parte sólo se tomará como referencia la participación electoral en los países objeto de estudio.

Cuadro 13
Participación en elecciones presidenciales
-en porcentajes-

País/tipo de participación	Año de la elección presidencial				
	1985	1990	1995	1999	2003
Guatemala					
% sobre inscritos	69.2	56.4	46.8	40.4	46.8
% sobre población en edad de votar	49.8	41	33.4	31.1	N.D.
El Salvador					
% sobre inscritos	79.3	54.7	53.6	38.6	66.2
% sobre población en edad de votar	30.5	39.4	51.1	38.1	N.d
Nicaragua					
% sobre inscritos	75.4	86.2	76.4	90.3	75
% sobre población en edad de votar	74.1	73.3	76.2	N.D	N.d

Fuente: Artiga (2002) e IDEA.

En el cuadro 13 se presenta un resumen del porcentaje de participación en elecciones presidenciales. Del cuadro resalta el hecho de que en Nicaragua en 22 años de elecciones la participación no ha bajado del 70% de la población en edad de votar, alcanzando niveles particularmente altos de participación en las elecciones de 1990 y 2001. Posiblemente, como consecuencia de los procesos de organización y participación promovidos por el gobierno Sandinista se logró crear una cultura política orientada hacia una alta participación electoral. En los otros dos países se encuentran problemas importantes en la participación electoral. En el caso guatemalteco, después de una alta participación en las elecciones de 1985, la tendencia hasta 1999 fue a la disminución del número de electores. En 2003 la participación electoral se elevó.

En El Salvador el proceso fue parecido: desde 1984 hasta 1999 la participación electoral se fue reduciendo, aunque repuntó de manera significativa en las elecciones de 2003, en la que la competencia entre los candidatos del FMLN Shafick Handal y ARENA Antonio Saca, motivó la participación de los electores.

En el caso guatemalteco se ha documentado (Boneo y Torres Rivas; 2000; Sáenz de Tejada 2005; Lehouc y Wall 2004) que existe un diseño institucional orientado a la exclusión de determinados grupos de población. La ley electoral promulgada todavía bajo el régimen militar estableció un conjunto de requisitos para el ejercicio del derecho al voto, así como que las casillas electorales se ubicaran exclusivamente en las cabeceras municipales. Estas medidas afectan sobre todo a las mujeres, a la población rural y a la población pobre.

De acuerdo con la Ley Electoral y de Partidos Políticos, “Las juntas electorales municipales están obligadas a instalar las Juntas Receptoras de votos en las respectivas cabeceras municipales.” (Art. 231) Guatemala un país cuya mayoría de población vive en áreas rurales (como puede observarse en el cuadro 14), las casillas de votación se ubican en los centros urbanos. El impacto de esto es aumentar los costos de votación de la población rural (que además es mayoritariamente pobre⁵⁸), lo que limita las posibilidades de que ejerzan sus derechos. Esto se traduce en que exista mayor abstención en las zonas rurales.

Cuadro 14
Población Rural en Guatemala

Censo	Población Total	Población Rural
1981	6054227	67.29
1994	8331874	65.02
2002	11237196	53.86

Fuente: censos de población INE

⁵⁸ De acuerdo con la ENCOVI 2000 el 74% de la población rural es pobre.

Para demostrar esa aseveración se analizaron los resultados por municipio de las elecciones de 1995 y 1999⁵⁹, en las que el mayor porcentaje de abstencionismo se dio en las zonas con mayor porcentaje de población rural.

Se realizaron correlaciones bivariadas y regresiones multivariadas. En la correlación bivariada, (porcentaje de población urbana y porcentaje de participación electoral) el estadístico Pearson alcanzó 0.312 con alta significación (.000) en las elecciones de 1995, y 0.389 y (.000) para 1999. En las regresiones multivariadas se utilizó como variable dependiente el porcentaje de participación electoral y como variables independientes el porcentaje de población urbana, porcentaje de población pobre, porcentaje de población alfabeta, y porcentaje de población indígena. Los resultados se presentan en el cuadro 15.

Cuadro 15
Regresión Multivariada Elecciones 1995
Guatemala

Variabes	Correlación Pearson	Significación	Coefficientes Modelo	Significación
P. P. urbana	0.312	.000	0.14	.000
P.P. pobre	-0.146	0.004	0.00005	0.11
P. P.alfabeta	0.007	0.45	-0.121	0.056
P.P- Indígena	0.132	0.008	0.002	0.279

Fuente: TSE 1996.

Aunque de manera bivariada el porcentaje de población pobre y el porcentaje de población indígena tienen una relación inversa y directa respectivamente con el porcentaje de participación electoral, de manera controlada, únicamente el **porcentaje de población urbana** es un predictivo significativo de la participación electoral. Puede afirmarse entonces que, en las elecciones de 1995 se votó más en aquellos municipios que tenían mayor porcentaje de población urbana.

⁵⁹ Los resultados electorales por municipio se obtuvieron de las memoras de las elecciones de 1995 y 1999 publicadas por el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala TSE en 1996 y 2000 respectivamente.

Cuadro 16
Regresión Multivariada Elecciones 1999
Guatemala

Variables	Correlación		Coeficientes	
	Pearson	Significación	Modelo	Significación
P. P. urbana	0.389	.000	0.169	.000
P.P. pobre	-0.203	.000	0.0004	0.183
P. P.alfabeta	0.086	0.064	0.0007	0.224
P.P- Indígena	0.097	0.044	0.0001	0.425

Fuente: TSE 2000.

Como se muestra en el Cuadro 16, los resultados para las elecciones de 1999 son similares respecto a la importancia del porcentaje de población urbana como predictor de la participación. A partir del análisis de los porcentajes de participación electoral y otras variables sociodemográficas de los municipios (porcentaje de población rural, población pobre, población alfabetada, y población indígena) se demostró que el porcentaje de población urbana es la variable explicativa de la participación electoral. Sin embargo, esta conclusión tiene dos limitaciones, la primera tiene que ver con la utilización de variables contextuales (características de la población de los municipios en general) para explicar el comportamiento político, por lo que las conclusiones tienen que relativizarse frente a los riesgos de la falacia ecológica; la segunda tiene que ver con la limitada capacidad explicativa de los modelos que tienen un valor R cuadrado ajustado relativamente pequeño. Para profundizar esta discusión se procedió al análisis de la Encuesta de Condiciones de Vida Encovi 2000, que es la más reciente encuesta de hogares realizada en Guatemala que incluye un conjunto de preguntas referentes a la participación política⁶⁰.

Con estos datos se realizó una regresión logística en cuyo modelo se presentó como variable dependiente el haber votado o no en las elecciones de 1999 (0,1) y como variables independientes el sexo, el área (urbano rural), pobreza y etnicidad. Las cuatro variables resultaron estadísticamente significativas para explicar el voto, resultando que, los no

⁶⁰ La ENCOVI 2000 “adopta la metodología de las encuestas de condiciones de vida que en lo fundamental combina aspectos cuantitativos y cualitativos mediante la aplicación de un conjunto integrado de formularios de obtención de información sobre la calidad de vida de los hogares, las personas y sus comunidades”, para su aplicación “...se seleccionó una muestra sin reemplazo de 8940 viviendas”. (INE 2002)

indígenas tienen mayor probabilidad de votar que los indígenas, las personas que viven en áreas urbanas que las que viven en zonas rurales, la población no pobre más que la pobre y los hombres más que las mujeres.

Cuadro 17
Resumen de probabilidad de voto
Elecciones 1999 Guatemala

Variables	Promedio de probabilidad de voto
Rural	0.495
Urbana	0.603
Significación	.000
No indígena	0.567
Indígena	0.506
Significación	.000
No Pobre	0.597
Pobre	0.484
Significación	.000
Hombre	0.661
Mujer	0.441
Significación	.0000

Fuente: ENCOVI 2000

Considerando que la mayor parte de los ciudadanos guatemaltecos viven en zonas rurales y que las casillas electorales se concentran en los centros urbanos, puede afirmarse que la población que viven en zonas rurales tiene que enfrentar mayor obstáculos (y por lo tanto pagar mayores costos) para ejercer su derecho al voto, por lo que esta decisión institucional (la ubicación de las casillas en las cabeceras municipales) limita la participación de una parte de la población. El análisis estadístico establece que en los municipios con mayor porcentaje de población urbana se vota más que en los municipios rurales, así como que un ciudadano que vive en zonas urbanas tiene mayores probabilidades de haber votado que alguien que vive en las áreas rurales, por lo que puede concluirse que la institucionalidad electoral limita la participación de la población rural.

En el caso salvadoreño Artiga ha identificado factores sociodemográficos, psicológicos, político- institucionales, y contextuales o coyunturales que explican la abstención. Entre estos factores destaca que "... las mujeres, las personas de menor edad,

con menor nivel de estudios, bajos ingresos y que viven en el ámbito rural tienen más probabilidades de abstenerse de votar”. Asimismo, la ausencia de una identificación con la oferta política impacta negativamente en el voto: la polarización del sistema de partidos salvadoreños que obliga a tomar posiciones extremas, aleja la participación electoral. (2003:51)

En esta aproximación queda pendiente explorar el problema del impacto de la pobreza y la desigualdad en la participación política. Esto obliga a replantear una pregunta que se ha venido haciendo anteriormente y que corresponde a las condiciones sociales y económicas individuales y colectivas que permiten que ciudadanos y grupos puedan participar de la disputa del poder en condiciones más o menos igualitarias. Como se verá en la siguiente sección de este capítulo, los resultados sociales de la democracia no han permitido aún una reducción suficiente de la pobreza y la desigualdad que permita avanzar de manera significativa en este tema.

IV.6.ii Representación

En la literatura de la ciencia política la discusión en torno a la representación presenta un conjunto de problemas que van desde aquellos temas que se preocupan de lograr sistemas de conversión de votos en escaños que se ajusten de la manera más precisa posible a las preferencias de la ciudadanía⁶¹, hasta quienes se preocupan porque los funcionarios electos expresen la composición de las sociedades y los intereses de los electores⁶².

En el primer aspecto, en Centroamérica se ha analizado la razón de representación (el número de habitantes que un congresista representa) y la desproporcionalidad electoral (la diferencia entre el número de votos que un partido recibe y el número de escaños que obtiene). De acuerdo con el informe de desarrollo humano regional de 2002 “en el área, (con excepción de Guatemala), la razón de representación tiende a ser inferior al promedio latinoamericano, que es de 105737 habitantes por congresista. Panamá, Honduras y Costa Rica en ese orden, son los países donde este indicados es el más pequeño.” (2002:253)

En Costa Rica y Honduras no existen grandes diferencias en la razón de representación entre los distritos electorales, de manera que “... casi todos los distritos

⁶¹ Por ejemplo Reynoso (2004)

⁶² Manin et al (2002)

electorales requieren cantidades similares de votos para elegir a un representante legislativo, por lo que ninguna región está especialmente sub o sobre representada.” En Guatemala y El Salvador, existen diferencias importantes. En el caso del primer país “en Zacapa, Baja Verapaz, Guatemala y Petén cada congresista representa a 160000 o más personas; en cambio, en el Distrito Central, San Marcos y Santa Rosa, un congresista representa entre 96 319 y 104717 personas.” En El Salvador “... los extremos son San Salvador, Sonsonete y Ahuachapán (más de 106000 personas por congresista), por una parte, y Cabañas, San Vicente y Morazán (menos de 58000 personas por congresista), por la otra”. Nicaragua y Panamá están en una situación intermedia. En el primer país en la Región Autónoma del Atlántico Sur cada congresista representa a 176189 personas, “... en el resto de departamentos oscila entre 101 552 y 57135 habitantes por congresista (Chontales y Carazo, respectivamente), una diferencia de cuota de poco más de 40 000 personas.” En Panamá la razón de representación muestra una diferencia cercana a 65000 personas entre sus puntos mínimo (Darién) y máximo (Panamá 8.1).” (2002:254)

Respecto a la desproporcionalidad, el informe citado calculó el índice de Rose para las diversas elecciones legislativas de cada país entre 1980 y 2002. “De acuerdo con el valor promedio de este índice, el sistema menos proporcional es el de Guatemala (84,9) y el más proporcional para todo el período considerado es el de Honduras (97.5). El Salvador presenta un valor de 92.8, Costa Rica 94.7 y Nicaragua 96.6.” (2002:254)

Como se indica en el informe señalado, el caso guatemalteco es particularmente preocupante porque se suman dos factores que contribuyen a la desproporcionalidad: la existencia de distritos con magnitudes (número de diputados) que van desde 1 (El Progreso) hasta 19 (Municipios del departamento de Guatemala) y la utilización de la fórmula D Hondt que tiende a favorecer a los partidos con más votos en la transformación de votos en escaños. En el siguiente cuadro se muestra las diferencias entre votos y escaños obtenidos en las elecciones de 2003.

Cuadro 18
Porcentaje de Votos y Porcentaje de Escaños
Elecciones Legislativas 2003 Guatemala

Partido	Porcentaje de Votos	Porcentaje de escaños	Diferencia
URNG	4.04	1.27	-2.77
ANN	5.63	3.82	-1.81
DSP	1.15	0	-1.15
DIA	3.15	0.64	-2.51
UD	2.26	1.27	-0.99
DCG	3.31	0.64	-2.67
UNE	16.36	19.75	3.39
UN	0.55	0	-0.55
TRANS	0.93	0	-0.93
MSPCN	0.7	0	-0.7
PAN	11.45	10.83	-0.62
PU	6.3	4.46	-1.84
GANA	24.03	29.94	5.91
FRG	20.14	27.38	7.24
TOTAL	100	100	

Fuente: TSE.

Los partidos están ordenados en un continuum que inicia con la izquierda y concluye con la derecha. Resulta interesante constatar que tanto la URNG como la ANN recibieron un número de escaños que no corresponde al porcentaje de votos obtenidos mientras que la GANA y el FRG recibieron un número de escaños superior al que les debía corresponder de acuerdo con el porcentaje de votos obtenido. Las consecuencias de estos desajustes no son menores en tanto que el castigo a las fuerzas políticas minoritarias disminuye su capacidad de incidencia en las decisiones políticas.

Si se considera la representación de las mujeres se encuentra una situación aún más compleja. Como se muestra en el cuadro siguiente, el porcentaje de mujeres en los parlamentos centroamericanos se encuentra lejos de la paridad. Sin embargo, es evidente que existen importantes avances en Costa Rica y Nicaragua, mientras que Guatemala continúa presentando los peores resultados en esta materia.

Cuadro 19
Centroamérica
Puestos Ocupados por Mujeres en el Parlamento Nacional
Porcentaje del Total

País	1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Guatemala	7	12.5	12.5	12.5	7.1	8.8	8.8	8.8	8.2	8.2
El Salvador	11.7	10.7	15.5	16.7	16.7	9.5	9.5	9.5	10.7	10.7
Nicaragua	14.8	10.8	10.8	10.8	9.7	9.7	20.7	20.7	20.7	20.7
Honduras	10.2	7.8	0	9.4	9.4	9.4	9.4	5.5	5.5	5.5
Costa Rica	10.5	15.8	15.8	19.3	19.3	19.3	19.3	35.1	35.1	35.1

Fuente: Centroamérica en Cifras (1980-2005)

En la misma línea de reflexión, en el caso guatemalteco, de acuerdo con los censos oficiales, el porcentaje de población indígena supera el 40 % de la población, sin embargo, el número de diputados indígenas no ha superado el 10% de representantes en el congreso.

Cuadro 20
Guatemala: Composición Étnica
De la población

Año Censo	Total	Indígena	No Indígena	Porcentaje Indígena
1964	4287997	1808942	2479055	42.19
1973	5160221	2260024	2900197	43.8
1981	6054227	2536523	3517704	41.9
1994	8321067	3554756	4766311	42.72
2002	11237169	4610440	6626756	41.03

Fuente: Censos de población.

Cuadro 21
Guatemala: Diputados Indígenas al Congreso de la República

Periodo	Total de diputados	Mayas	%
1985-1990	100	8	8
1990-1995	116	6	5.17
1995-2000	80	6	7.5
2000-2004	113	14	12.38
2004-2008	158	15	9.5

Fuente: Cojtí 2005

En Guatemala para explicar la reducida participación de mujeres e indígenas en el legislativo, puede señalarse que operan un entramado de variables que abarcan desde el diseño político institucional adverso – desde la organización de los partidos políticos hasta el diseño de los distritos electorales – hasta aspectos de cultura política que refuerzan procesos de exclusión.

IV.6.iii Competencia

Para analizar lo relativo a las condiciones de competencia electoral se considerarán únicamente tres aspectos: la relativa independencia y autonomía de las autoridades electorales que, en todo caso actúan como árbitros y tendrían que garantizar ecuanimidad de los procesos electorales; el financiamiento de los partidos políticos que puede crear asimetrías en la competencia; y, la pluralidad de medios de comunicación, que evidentemente contribuye a dotar a la ciudadanía de información fiable para la toma de decisiones.

Cuadro 22
Características de las autoridades en
Materia electoral en Centroamérica

País	Nombre	Integración	Designación	Mandato	Miembros	Iniciativa de Ley	Autonomía presupuestaria
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	No partidista	Política	5 años	5	Si	Si
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Mixto	Política	5 años	5	No	No
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Partidista	Política	5 años	7	Si	N.D.
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	Partidista	Política	4 años	Igual al número de partidos	Si	No
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	No partidista	Corte Suprema de Justicia	6 años	3	No	No

Fuente: Artiga (2002:11)

En el cuadro anterior se presenta información sobre las autoridades electorales de cada país que permite inferir la mayor o menor autonomía de estas frente al gobierno y frente a los partidos. En cuanto a su integración, teóricamente una integración no partidista tendería a ser mejor que una partidista. La práctica ha demostrado que la presencia partidista igualitaria tiende a neutralizar los posibles sesgos o direccionamientos que puedan ir surgiendo. En la mayoría de los países la designación es política (los congresos eligen a las autoridades electorales) a partir de distintos procesos de nominación.

De acuerdo con Artiga un indicador fundamental para determinar el grado de autonomía del órgano electoral se su capacidad para definir el presupuesto para su funcionamiento y para la realización de elecciones. Sólo en Guatemala y Panamá existen disposiciones precisas en esta dirección. (2002:12)

Una de las limitaciones más importantes en materia de competencia electoral corresponde al financiamiento de los partidos políticos. De acuerdo con Casas, la importancia del financiamiento electoral se basa, en primer lugar, en que "...el flujo y la distribución de los fondos electorales incide directamente sobre la equidad electoral, sobre las posibilidades reales disfrutadas por los diversos partidos y candidatos para hacer llegar

su mensaje a los votantes. Así, un financiamiento electoral equitativo se convierte en una condición facilitante – aunque no determinante por sí misma, para asegurar la contingencia del resultado electoral, requisito fundamental para su legitimidad. En segundo lugar, el proceso de recolección de fondos electorales ofrece obvias oportunidades para el intercambio de favores entre los contribuyentes a las campañas y los políticos, o, al menos, para la emergencia de continuos conflictos de interés para los tomadores de decisiones públicas. El financiamiento electoral es un factor de riesgo –pero nomás que eso – para la integridad y la autonomía del sistema político.” (2002: 3)

Considerando la importancia de este tema, se ha avanzado en la discusión y definición de lo que sería un Sistema de Financiamiento Político y que incluye instrumentos como las regulaciones sobre las fuentes de financiamiento, lo que implica la restricción o prohibición de cierto tipo de fuentes, o el estímulo de otras; regulaciones sobre gastos electorales, que incluyen topes generales al gasto electoral y prohibiciones a la utilización de rubros específicos de gasto, y limitaciones a la duración de las campañas. También existen reglas de transparencia financiera, que incluyen normas para reportar el origen de los recursos económicos y su utilización; y, régimen sancionatorio, que incluye castigos a las violaciones de las prohibiciones, limitaciones y obligaciones. (2002: 6)

Hasta el año 2002 en Guatemala y El Salvador el financiamiento privado no tenía límites, mientras que en Nicaragua la prohibición era explícita a contribuciones anónimas y provenientes del sector público. En ninguno de los tres países existían límites a las contribuciones provenientes del extranjero.

Por su parte, en general, el financiamiento público hacia los partidos ha sido significativamente bajo. “Mientras en Costa Rica y, en menor grado, Nicaragua, los subsidios directos han cubierto una parte sustancial de las erogaciones electorales en procesos recientes (58% y 44.48% respectivamente), en el resto de los países su efecto es mas bien marginal (Panamá, 30%, Honduras, 10%, Guatemala, 5%. No hay información disponible para el caso de El Salvador.” (PNUD; 2002:263)

En cuanto a las reglas de transparencia financiera de los partidos políticos, “... los países centroamericanos varían desde una total desregulación en El Salvador, hasta un enfoque más intervencionista en Costa Rica. En esta última nación, los partidos deben presentar informes trimestrales de sus ingresos y someter a una exhaustiva auditoria de las

autoridades contraloras sus gastos electorales, a fin de recibir el subsidio estatal. Con variaciones, en el resto de la región se presentan controles financieros casi exclusivamente centrados en la utilización de los subsidios públicos. En la mayoría de los casos, los reportes tan solo consisten en presentar los libros contables de la organización, para que sean revisados por las autoridades electorales. Con la excepción de Costa Rica, las fuentes de ingreso de los partidos no son reportadas ni auditadas en ningún país. Tampoco están obligados los donadores centroamericanos a reportar sus contribuciones políticas. La adopción de mecanismos que aseguren algún nivel de transparencia sobre los ingresos y gastos partidarios, sin embargo, es común entre las democracias occidentales, aunque con muy diferentes grados de rigurosidad y supervisión.”

En el balance sobre las fortalezas y debilidades del Sistema de Financiamiento Político de Centroamérica, Casas subraya que los aspectos negativos superan a los positivos. Aunque efectivamente en todos los países existe un subsidio público a los partidos, este es variado y, en el caso de Guatemala hasta las elecciones de 2003, insignificante. Entre las debilidades – la mayoría de las cuáles ya se mencionaron – destaca la ausencia de controles sobre donaciones, ausencia de limitaciones sobre el gasto político, ausencia casi total de transparencia sobre sus fuentes, el bajo nivel de subsidios en algunos países, la falta de subsidios para los procesos partidarios internos, carencia de estímulos para recolección de contribuciones menores y cuotas de afiliación, y, la ausencia de un régimen sancionatorio creíble. (Casas; 2002:23)

No es necesario argumentar demasiado en torno a las consecuencias del financiamiento privado ilimitado y sin controles en el proceso político. Este resulta probablemente el mecanismo más simple y utilizado para influir en el sistema político y que por lo regular se orienta a conducir las decisiones públicas para favorecer intereses privados. En ese sentido, los grupos que cuentan con recursos económicos logran sesgar la decisión política.

Sobre la utilización de los medios de comunicación privada existen diversidad de situaciones en la región. “Desde los casos donde no hay regulación al respecto (Guatemala y Honduras) hasta donde se obliga a aquellos a dar un trato equitativo a los partidos/coaliciones que requieren de sus servicios (Costa Rica, El Salvador y Panamá). El

caso intermedio se da cuando no se obliga pero se establecen cuotas máximas para los espacios de propaganda, ya sea diaria, ya sea semanal.” (Artiga; 2002:16)

Pero, más allá de las regulaciones existentes para los medios de comunicación con relación a la cobertura de los partidos políticos, particularmente en períodos de campaña electoral, el problema de fondo que interesa es el papel que estos juegan en la construcción de orden democrático, particularmente en fortalecer cualitativamente el ejercicio de la ciudadanía garantizando la pluralidad de información. De acuerdo con Chamorro (2002) en Centroamérica no se han realizado estudios comparados sistemáticos sobre este tema. Sin embargo, señala que ha existido una relación no totalmente virtuosa entre democratización y apertura de medios.

Estos últimos se han transformado a partir de los propios procesos de democratización, la competencia económica y la apertura comercial, y, la profesionalización de periodistas y directores de medios. De acuerdo con Chamorro, en Nicaragua a partir de 1990 se dio una suerte de “primavera de la libertad de expresión” que incluyó una política de tolerancia gubernamental, el ocaso de los periódicos partidarios, y el surgimiento de canales televisivos privados en fuerte competencia. Estos procesos dieron lugar a que se consolidara la autonomía de los principales medios frente a los partidos y frente al Estado; aunque lo reducido del mercado y la recesión económica ubica a los medios en una situación vulnerable frente a grupos empresariales y el gobierno. (2002:6)

En El Salvador, la limitada apertura de los medios estuvo ligada a la finalización de la guerra civil. En ese sentido, periódicos como La Prensa Gráfica y el Diario de hoy avanzaron significativamente en la calidad de la información, el pluralismo y la fiscalización del Estado. A pesar de estos avances, los límites de la apertura están “... definidos por los intereses económicos de los grupos propietarios de los principales medios de comunicación y sus alineamientos políticos durante las campañas electorales”. (Chamorro; 2002:7) A pesar de que ambos medios compiten agresivamente por influencia y mercado, sus políticas editoriales son similares, expresando un pluralismo limitado. Esto ha provocado, sobre todo en períodos electorales, alineamientos en contra del FMLN y favorables a las posiciones de ARENA.

En el caso guatemalteco, se presentan algunas contradicciones⁶³. Por un lado, existe una diversidad de medios escritos que se han modernizado y profesionalizado, se ha profundizado lo relativo al periodismo investigativo, pero la agenda y la cobertura de las noticias parece mostrar profundos sesgos políticos e ideológicos que, se traduce y reproducen las asimetrías de poder. Las fuerzas y proyectos políticos que cuestionan y desafía en status quo – incluyendo partidos y movimientos sociales – tienden a ser invisibilizados y en ciertos casos sus planteamientos deformados. Por otro lado, en la televisión abierta existe un monopolio que controla los cuatro canales existentes, pero que, mantienen una política de cobertura de todas las expresiones político partidarias. Con relación a la radio, existen centenares de emisoras de radio, incluyendo comerciales, religiosas y comunitarias. A pesar de esta pluralidad, las emisoras de radio con cobertura nacional están concentradas en tres cadenas principales: Sonora (asociada al monopolio de la televisión abierta); Emisoras Unidas y el grupo Alius. (Chamorro; 2002:23)

Asimismo, otra constante en Centroamérica es la existencia de medios de comunicación pública que mantengan ciertos niveles de autonomía frente a los gobiernos centrales. Así, el peso de los grupos privados permite que en muchos casos la agenda de los medios de comunicación responda a intereses políticos e ideológicos.

El balance de este segundo período de construcción democrático no es completamente negativo. Aunque se mantienen problemas relevantes en las áreas de participación, representación y competencia, por lo menos en Guatemala y El Salvador se han realizado reformas electorales que parecen indicar una solución gradualista a los problemas institucionales. En Nicaragua como se verá adelante, las reformas políticas no se han dirigido hacia una mayor democratización del sistema político sino a la concentración de los recursos políticos. En ese sentido, el gradualismo no ha permitido modificar las relaciones de poder de manera significativa, sino que ha tendido a la integración de otros grupos al sistema político, en algunos casos de manera adversa, sobre todo en El Salvador y Guatemala; en el otro país objeto de estudio la tendencia parece ser una trayectoria de des democratización en el sentido planteado por Tilly (2006)

⁶³ Un estudio detallado sobre el papel de los medios de comunicación en la democratización de Guatemala es el de Koberstein (2000).

IV.7 Los Resultados sociales de la democracia

Hasta acá se ha revisado y discutido lo referido a los procesos políticos y el entorno económico en el que se desarrolló la segunda etapa de la democratización en estos países. En esta, los conflictos armados internos habían concluido o estaban en la fase final de resolución; la economía parecía haber pasado el peor momento y, aunque no crecía en la misma proporción que en la post segunda guerra mundial, si mostraba signos de recuperación. ¿Cuál fue el impacto de estos procesos en las condiciones de vida de las personas? ¿Trajo la democracia y la paz una disminución de la pobreza y la desigualdad? Y en su caso, qué papel desempeñó la política y la política democrática en estos resultados sociales.

Para problematizar estas interrogantes en este apartado se tomarán en cuenta diversos tipos de información. La primera corresponde a los resultados “netos” en materia de pobreza y desigualdad, tratando de entender cómo se han movido estos indicadores durante este período. Esto permitirá tener el trazo grueso de estos resultados: qué porcentaje de personas salieron de la pobreza o la extrema pobreza en este período de tiempo, independientemente de si estos resultados son atribuibles a la democracia. El siguiente paso será observar si el Estado, objeto principal de la disputa política por su capacidad de movilizar recursos – económicos y políticos especialmente – impulsó políticas orientadas a la igualdad, tomando como indicador los cambios en lo que se ha venido denominando el gasto social. A partir de esto es posible indagar con la información disponible si este gasto ha tenido consecuencias para las condiciones de vida de las personas, constando cambios en indicadores de bienestar de las personas, particularmente educación y salud. Finalmente, se considerará, por las razones que se expondrán en su momento, el cambio en los temas tributarios y fiscales, que constituyen las principales arenas en la disputa del poder.

IV.8.i Pobreza y extrema pobreza

Cuadro 23
Centroamérica: Incidencia de la pobreza total y extrema, circa 2000
Porcentaje de población bajo las líneas de pobreza respectivas

	Centroamérica (2000)	Costa Rica (2000)	El Salvador (1999)	Guatemala (1998)	Honduras (1999)	Nicaragua (1998)	Panamá (2000)
Pobreza Total							
Total	51.2	23.1	47.5	56.7	70.2	47.9	40.5
Urbana	34.5	19.3	37.6	28.8	62.4	30.5	23.4
Rural	68.1	28.1	61.2	75.6	76.6	68.5	68.9
Pobreza Extrema							
Total	26.7	7.1	20.1	26.7	52.9	17.3	26.5
Urbana	13.5	4.5	12	7	39.7	7.6	11.1
Rural	40	10.2	30.9	39.9	63.6	28.9	52.2

Fuente: Sauma (2003:2-3)

El Cuadro anterior muestra la situación de Centroamérica en materia de pobreza a finales de la década de los noventa. De acuerdo con estos datos recopilados por Sauma, poco más de la mitad de la población de la región era pobre, superando Honduras el 70%. Si se comparan, sólo con carácter indicativo estas cifras de finales de los noventa con las consignadas por Menjívar y Trejos para mediados de la década de 1980 (cuadro 8), pueden encontrarse cambios importantes. El porcentaje de población pobre de la región pasó de 72% en 1985 a 51.2% en 2000: igualmente, el porcentaje de población en extrema pobreza habría pasado de 46% a mediados de los ochentas a 26.7% a principios del siglo XXI. Sin embargo, en ciertos países y particularmente en las zonas rurales el porcentaje de población pobre se mantenía por encima del 70% (Guatemala y Honduras), y la pobreza extrema mantiene igualmente altos niveles.

Como lo ha señalado Sauma, "...en todos los países la incidencia de la pobreza total y extrema es significativamente mayor en las áreas rurales respecto a las urbanas. Además, dada la distribución poblacional entre esas dos áreas, más de la mitad de los pobres en cada uno de los países reside en área rural. A nivel centroamericano, mientras uno de cada tres residentes en área urbana son pobres (34.5%), se encuentran en esa misma situación dos de cada tres residentes en área rural (68.1%). La incidencia de la pobreza extrema a nivel de la globalidad de las áreas urbana centroamericanas es 13.5%, respecto a 40% de las áreas rurales." (2002:5)

Para entender los cambios en la pobreza en los países objeto de estudio se iniciarán comparando la evolución de estos indicadores en Guatemala y Costa Rica, países que, en materia democrática

Cuadro 24
Evolución de la Pobreza en Guatemala
Porcentaje de Población Pobre

Año	1980	1986	1989	1998	2002
Pobreza	71.1	73.2	69.4	61.1	60.2
Urbano	47	60.3	53.6	49.1	45.3
Rural	83.7	79.7	77.7	69	68
Pobreza Extrema	39.6	48.5	42	31.6	30.9
Urbano	16.8	31.1	26.4	16	18.1
Rural	51.5	57.4	50.2	41.8	37.6

Fuente: CEPAL (2006)

Cuadro 25
Evolución de la Pobreza en Costa Rica
En Porcentajes

Año	1981	1990	1994	1997	1999	2002
Pobreza	23.6	26.3	23.1	22.5	20.3	20.3
Urbano	18.2	24.9	20.7	19.3	18.1	17.5
Rural	28.4	27.3	25	24.8	22.3	24.3
Pobreza Extrema	6.9	9.9	8	7.8	7.8	8.2
Urbano	6	6.4	5.7	5.5	5.4	5.5
Rural	7.6	12.5	9.7	9.6	9.8	12

Fuente: CEPAL (2006)

Los cuadros 24 y 25 presentan la evolución del porcentaje de población pobre en Guatemala y Costa Rica respectivamente. En el primer país, la pobreza general alcanzó su nivel más alto a mediados de la década de 1980, período en el que más se resintieron los efectos de la debacle económica y la guerra civil. La pobreza alcanzó de manera significativa a la población urbana, (60.3%), de manera que la disminución más importante de esta se dio en las ciudades, mientras que en las zonas rurales se ha mantenido relativamente alta. En el caso costarricense se encuentra una ruta parecida; la crisis repercutió en un aumento de la pobreza urbana, que fue la que se redujo de manera significativa.

Hipotéticamente, podría postularse que las zonas urbanas, que concentran mayor población – y electores – se vieron beneficiadas por la política democrática, que facilitó mayores inversiones que permitieron la reducción de la pobreza. Sin embargo, la variable democracia sólo opera en el caso guatemalteco, pues como se sabe Costa Rica es una democracia consolidada, dejando de momento de lado la discusión acerca de que es o puede ser la consolidación.

En el caso guatemalteco, los programas para enfrentar la pobreza se ajustaron, aunque tardíamente a las políticas que en esta materia se aplicaron en la región. Desde mediados de los ochentas se empezaron a crear e implementar los llamados fondos sociales. Del Fondo de Inversión Social (FIS) inicial creado bajo la administración del demócratacristiano Vinicio Cerezo, se pasó a una multiplicación y fragmentación de estos, al crearse el Fondo Nacional Para la Paz, el Fondo Indígena, el Fondo para Vivienda, etc. La relativa autonomía con que actuaban estos se prestó a una dispersión de los recursos y a su utilización con fines clientelares.

En cuanto a programas específicos para enfrentar la pobreza, puede mencionarse que durante la presidencia de Alfonso Portillo se trató de adoptar una Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza que se ejecutó de manera muy limitada, y durante el gobierno de Oscar Berger (2004-2008) esta fue suplido por un programa de desarrollo orientado a promover la competitividad, el comercio regional e internacional y el crecimiento económico. (Orozco; 2007:55)

En Guatemala el ciclo de la democracia parece haber coincidido con una reducción de la pobreza, insuficiente si se considera que en la sociedad inició el siglo con el 60% de la población en condición de pobreza, que se muestra enraizada en la zona rural. En el caso costarricense, donde no existió un cambio de régimen político, la pobreza y la extrema pobreza parecen haber vuelto a la situación de principios de los ochenta. La democracia acá parece ser insuficiente para terminar con la pobreza de una quinta parte de la población.

Cuadro 26
Evolución de la Pobreza en El Salvador
Porcentaje de población pobre

Año	1995	1997	1999	2001
Pobreza	55.2	55.5	49.8	48.9
Urbano	45.8	44.4	38.7	39.4
Rural	64.4	69.2	65.1	62.4
Pobreza Extrema	21.7	23.3	21.9	22.1
Urbano	14.9	14.8	13	14.3
Rural	29.9	33.7	34.3	33.3

Fuente: CEPAL (2006)

Cuadro 27
El Salvador: Evolución de la Pobreza⁶⁴
Por Area Geográfica (1991-1999)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	0.659	0.648	0.635	0.587	0.53	0.581	0.557	0.505	0.473
Urbano	0.6	0.587	0.559	0.491	0.439	0.476	0.443	0.406	0.369
Rural	0.713	0.703	0.705	0.703	0.638	0.707	0.694	0.64	0.618
Area metropolitana	0.479	0.47	0.427	0.338	0.327	0.35	0.295	0.312	0.284

Fuente: Segovia (2002:180)

Según Menjívar y Trejos, a mediados de la década de 1980 la pobreza total en El Salvador llegó a alcanzar al 87% de la población (80% de la población urbana y 92% de la población rural). A principios de los noventa esta se había reducido de manera significativa al 65% de acuerdo con los datos de Segovia y para mediados de la última década del siglo pasado a poco más de la mitad de la población.

Tanto los datos de CEPAL como de Segovia coinciden en captar una disminución significativa de la pobreza de casi el 90% a mediados de la década de 1980 a poco menos del 50% a finales del siglo XX. La pobreza tendió a disminuir sobre todo en las zonas urbanas y particularmente en la zona metropolitana de San Salvador.

Para Segovia, los cambios en la pobreza en la década de 1990 se manifestaron sobre todo en las zonas urbanas debido a los cambios en el modelo económico, a la migración del campo a la ciudad y a la migración internacional.

⁶⁴ Índice de pobreza Foster, Creer y Thorebecke.

De acuerdo con este autor, las características de la pobreza en esta década fueron las siguientes: a) No se presenta una relación directa entre la edad del jefe de hogar y la pobreza: en 1991 los grupos de hogares más pobres eran los que tenían jefes de entre 30 y 34 años; en 1999 eran los que tenían entre 25 y 29 años; sin embargo, los hogares jefeados por personas de 60 años o más son una proporción importante de hogares pobres del país (19.3% en 1991 y 21.9% en 1999). Los ancianos son particularmente vulnerables a la pobreza. (Segovia;2002:194) b) La pobreza se correlaciona con el tamaño de los hogares. Aunque los hogares con más de 9 miembros son pocos, son los hogares de 7 y 9 miembros los que contribuyen a la composición de la pobreza. c) Se encontró una relación "... muy fuerte entre el número de personas que reciben ingresos en el hogar y la pobreza. (...) la pobreza es mayor a medida que el número de perceptores de ingreso de los hogares disminuye." (2002:194) d) Se encontró una "... fuerte relación entre educación y pobreza en el sentido de que a medida que aumenta el número de años aprobados, la pobreza disminuye." (2002:195)

Como se señaló, en la reducción de la pobreza en los noventa, Segovia señala que el ingreso de las remesas familiares jugó un papel determinante. De esa cuenta, "... en 1991 las remesas familiares representaban una parte muy pequeña del ingreso total recibido por las personas de bajos ingresos (deciles 1 al 3), siendo mayor su importancia para los deciles medios y altos, por lo cual su ingreso posiblemente tuvo un efecto negativo en la equidad. En todo caso, dicha situación había cambiado en 1999, ya que las remesas pasaron a representar cerca del 10% de los ingresos de las personas más pobres del país y disminuyeron su participación dentro de los ingresos medios y altos. Estos datos revelan el poderoso impacto distributivo de las remesas familiares." (Segovia; 2002:207)

De acuerdo con el autor citado, pueden señalarse algunos cambios respecto a las remesas durante esta década- Primero, el porcentaje de hogares que las recibían aumentó del 13.6% en 1991 a 19.2% en 1999, siendo mayor el aumento registrado en las zonas rurales. Segundo, la proporción de hogares con jefatura femenina recibió remesas en mayor proporción que los hogares de jefatura masculina (24.3 y 10.4 en 1991 y 29.2 y 15.7% en 1999 respectivamente). Tercero. Los hogares pobres que recibieron remesas estaban en una situación mejor que los que no las recibieron. Cuarto; "... en los noventa hubo una reducción de la pobreza tanto en los hogares con remesas como en los que no

reciben dichos recursos, siendo mayor la reducción en estos últimos.” Sin embargo, en los hogares rurales que recibieron remesas se registró un aumento de la pobreza durante la década, debido a la reducción de ingresos derivadas de las actividades agropecuarias⁶⁵.

(Segovia: 2002:208-210)

Cuadro 28
Salvadoreños en El Salvador y Estados Unidos

Salvadoreños	1970	1980	1990	2000
En el Salvador	3598232	4585925	5110176	6276037
En EEUU (censo EEUU)	15717	94447	465433	655165
% de la población de El Salvador	0.4	2.1	9.1	10.4
En EEUU (Censo Ajustado Munford Institut)			583396	1117960
% de la población de El Salvador			11.4	17.8
En EEUU (Gobiernos Salvadoreño)				2510000
% de la población de El Salvador				39.9

Fuente: Andrade Eekhoff (2002:9)

Más allá del tema de las remesas y su impacto en la pobreza, un fenómeno determinante para entender la realidad social salvadoreña es el de la migración. Como se observa en el cuadro anterior, no está suficientemente claro cuántos salvadoreños viven en Estados Unidos. Mientras el gobierno salvadoreño estima que son 2.5 millones, los censos norteamericanos han captado poco más de seis cientos mil y en algunos casos poco más de un millón.

Por otro lado, para poder migrar se requiere una inversión o gasto mínimo que no está al alcance de todas las personas, de manera que la migración es menor entre los pobres extremos. Sobre el efecto de las remesas en los hogares rurales, Andrade Eekhoff señala que “... en términos de ingresos, la migración parece sustituir salarios agropecuarios y no agropecuarios, mientras que el resto de los miembros del hogar en edad de trabajo continúan con sus esfuerzos por generar ingresos, que aporten al sustento familiar.” Los hogares que más dependen de las remesas están los conformados por adultos mayores. En cuanto al impacto de las remesas, se ha constatado que los hogares receptores tienen más activos: “...mejor calidad de vivienda, mejores indicadores con respecto al acceso a la tierra,

⁶⁵ Esto concuerda con lo señalado por el Banco Mundial en el sentido de que “Aún cuando a principios de los años 1990 la proporción de los hogares que recibían remesas era mayor en los deciles más altos que en los más bajos, en los años 1990 la proporción de hogares pertenecientes a los primeros cinco deciles que recibían remesas aumento significativamente. En cambio, la proporción de hogares pertenecientes a los cinco primeros deciles permaneció estable en el mismo período. En conclusión, la información disponible indica que las remesas puede haber ocupado un lugar importante en la reducción de la desigualdad alcanzada durante los años 1990.” (2003:10)

más electrodomésticos, etc. En segundo lugar hay una fuerte asociación de menores tasas de pobreza especialmente pobreza extrema, con los hogares receptores de remesas. No se nota esto simplemente por tener un pariente en el exterior, sino específicamente por la recepción de dólares enviados desde los EEUU. En otras palabras, la inserción en el mercado laboral del norte juega un papel importante en cuanto a la posibilidad de aumentar los ingresos totales, y reducir la pobreza.” (Andrade; 2003:101-102)

Las remesas entonces han tenido un efecto distributivo, “... ya que su ingreso ha favorecido a las familias pobres, sobre todo a aquellas lideradas por mujeres. Este hallazgo es importante porque sugiere que la reducción de la pobreza en El Salvador en los noventa fue también el resultado de la incidencia de un factor ajeno al manejo de la política económica y al funcionamiento económico mismo y que por tanto, es incorrecto asociar mecánicamente reforma económica y reducción de pobreza.” (Segovia; 2002:218)

En la década de los noventa la pobreza se redujo en aquellos hogares cuyos jefes trabajaban “... en los sectores más dinámicos (no transables e industria manufacturera) y aumentó en la agricultura, sector que mostró un ritmo de crecimiento menor al promedio. Además, los hogares con jefatura femenina mejoraron sustancialmente sus condiciones de vida en los noventa en relación con el principio de la década y en relación con los hogares con jefatura masculina, lo cual es consistente con el mayor aumento del empleo femenino registrado en dicho período.” (Segovia; 2002:213)

La pobreza en El Salvador durante los noventa disminuyó tanto en términos relativos como absolutos; sin embargo, esto fue empañado por un aumento de la pobreza extrema en los hogares rurales de jefatura masculina. En esta década se expresó en el Salvador la estrecha relación entre patrón de crecimiento y pobreza. Esto está relacionado con “... el carácter intensivo en mano de obra no calificada del nuevo patrón de crecimiento económico, el cual provocó una importante expansión del empleo, sobre todo en las zonas urbanas y en la fuerza laboral femenina. Esto es lo que explica la relación directa que hubo entre sector de ocupación y pobreza, ya que la mayor reducción de la pobreza ocurrió en aquellos hogares cuyo jefe trabajaba en los sectores no transables y en la industria manufacturera, sectores que fueron los más dinámicos en los noventa.” (2002:218)

Sobre los determinantes de la pobreza se señala que tiene importancia el crecimiento, la política de salarios mínimos y de gasto público en la reducción de la pobreza. Durante la década la pobreza siguió siendo un problema extenso y esencialmente rural, relacionado con la insuficiencia de ingresos que se generan en la agricultura. “... En este sentido la pobreza tiene una dimensión estructural. Otra característica relevante es que una buena parte de los hogares pobres están dirigidos por personas de la tercera edad y que por tanto, sus posibilidades de obtener mayores ingresos mediante su inserción laboral es muy limitada. Ambas características sugieren la necesidad de implementar una política integral de combate a la pobreza, que supere la visión compensatoria e incluya medidas para aumentar los ingresos de los pobres rurales, una fuerte inversión económica y social en las áreas rurales más aisladas, así como políticas especiales de atención a la población más vulnerable (ancianos y niños). Esto a su vez requiere aumentar sustancialmente el gasto público en infraestructura económica y social y en las áreas sociales, para lo cual se necesita aumentar los ingresos tributarios mediante una profunda reforma tributaria.” (2002:219)

Cuadro 29
Evolución de la Pobreza en Nicaragua
En Porcentajes

Año	1993	1998	2001
Pobreza	73.6	69.9	69.4
Urbano	66.3	64	63.9
Rural	82.7	77	77
Pobreza Extrema	48.4	44.6	42.4
Urbano	36.8	33.9	33.3
Rural	69.4	62.8	57.5

Fuente: CEPAL (2006)

Para entender la evolución de la pobreza en Nicaragua deben tomarse en cuenta que en poco más de una década este país atravesó por un intento de construir un modelo de desarrollo económico basado en algo denominado como “economía mixta”; que el país sufrió una guerra de agresión que llegó al bloqueo y el sabotaje de la producción, lo que a su vez contribuyó al colapso de su economía. Como se vio antes, entre 1982 y 1988 el crecimiento del PIB mostró cifras negativas, y en el PIB per capita mostró cifras negativas consecutivas a partir de 1984, llegando a disminuir en más de un 10% en 1988.

Si, como se ha señalado, existe consenso respecto a que el crecimiento es insuficiente, pero a la vez indispensable para la reducción de la pobreza, puede constatarse que el colapso de la economía nicaragüense llevó a procesos de hiperinflación y luego a procesos de ajuste que provocaron que esta se elevara del 60% a principios de la década de los ochentas y que para 1985 alcanzara al 69% de la población. (Menjívar y Trejos 1990) De acuerdo con la información de la CEPAL esta se elevó a principios de los noventa para llegar al 73.6% de la población y pasar por una pequeña disminución que llevó a que esta se estabilizará en poco menos del 70% hasta finales de siglo XX.

Para Vargas este proceso acelerado de empobrecimiento incluyó una depauperación generalizada en el campo y las ciudades, a que se elevaran los niveles de desempleo, cayeran los niveles de vida y en general disminuyera el gasto social. (Vargas; 2000:41) Las características de la pobreza en Nicaragua son similares a las que se refirieron en los otros países estudiados: los pobres viven en las zonas rurales y están involucrados en actividades agrícolas; la tasa de crecimiento y fecundidad de la población pobre es superior al promedio nacional; la tasa de dependencia es más alta en los hogares pobres, por lo que niños y niñas incursionan temprano en el mercado laboral; la población pobre rural tiene menos años de escolaridad y presenta altas tasas de deserción y repetición; las tasas de mortalidad infantil y materna son altas; y, la mortalidad por diarrea, enfermedades respiratorias y desnutrición es mayor en estos hogares⁶⁶. (Guimaraes y Avendaño; 2003; 36)

Asimismo, la población rural pobre no tiene acceso a servicios básicos de salud, educación, saneamiento o seguridad alimentaria y carecen de recursos productivos. La pobreza es más profunda en los estratos poblacionales afectados por el desempleo, y, enfrenta precariedad de viviendas. (Guimaraes y Avendaño; 2003:36) Para intentar correlacionar la evolución de la pobreza con el proceso político, podría anticiparse un recorrido de mediana duración que inicia con un período de crecimiento con concentración; revolución con una distribución bloqueada; guerra civil/agresión extranjera que contribuye determinantemente al colapso de la economía; y, una suerte de regresión que incluye un

⁶⁶ Andersen demostró que "... las variables más importantes en la determinación de la pobreza son reducciones en la fecundidad, crecimiento económico y cambios en la distribución de los ingresos." (2003:49)

ciclo de reformas brutales y nuevos procesos de concentración. Desde esta perspectiva, ningún hito del proceso político ha podido detener los procesos de empobrecimiento.

Lo anterior no pretende señalar que no hayan existido esfuerzos gubernamentales, estatales e internacionales en esta dirección. En el marco de la incorporación de Nicaragua al grupo de países del HIPC⁶⁷, se han producido y hasta cierto punto ejecutado estrategias nacionales de reducción de la pobreza, cuyo alcance ha sido ampliamente estudiado.

IV.7.ii Desigualdad

Si la pobreza tendió a reducirse levemente en términos relativos durante la década de los noventas, la información revisada indica que la desigualdad aumentó en la región durante la década de 1990. En el cuadro 30 se muestra la situación de Centroamérica a principios del siglo XXI en materia de desigualdad. Este cuadro, elaborado por Sauma para el PNUD presenta información básica en torno a Centroamérica, destacando, en primer lugar las diferencias en el PIB per capita, que muestra las diferencias en el tamaño relativo de las economías: Costa Rica encabezaba la región en este rubro, con casi cuatro mil dólares, mientras que Nicaragua no alcanza los quinientos.

En la distribución del ingreso la situación muestra, por un lado lo que se ha repetido en cuanto a que los países centroamericanos presentan mayores niveles de concentración, aún para los niveles de América Latina, que es considerada la región más injusta – en términos de distribución – del planeta. De acuerdo con los datos del cuadro 30, Nicaragua, Honduras y Guatemala tendrían los índices de Gini más altos. Siguiendo con esta información se encuentra que en la participación del ingreso la situación se presenta más “pareja”. El 40 % de la población más pobre participa de menos del 15% del total de ingresos, mientras que el 10% más rico recibe entre el 30 y el 50% de este.

⁶⁷ La iniciativa Heavily Indebted Poor Countries HIPC fue lanzada por el Banco Mundial y el FMI en 1986

Cuadro 30
Centroamérica, Panamá y República Dominicana:
Población, PIB y desigualdad en la distribución del ingreso, 2000.
(Cifras absolutas y relativas)

	PIB			Desigualdad en la distribución del ingreso				
	Población (en miles)	Total (Millones US\$)	Per capita (US\$)	Gini	Participación en el ingreso total			
					40% mas pobre	30% siguiente	20% siguiente	10% mas rico
Total	44592.8	86413	1938					
Costa Rica	4023.5	15885	3948	0.488	14.5	25.6	29.7	30.2
El Salvador	6276	13205	2104	0.525	13.4	24.6	28.7	33.3
Guatemala	11386.3	19122	1680	0.543	14.2	22.2	26.8	36.8
Honduras	6485.5	5898	909	0.588	11.3	21.7	27.6	39.4
Nicaragua	5071.4	2396	472	0.579	12.2	21.5	25.7	40.7
Panamá	2855.7	10019	3508	0.515	14.2	25	28.2	37.2
R.Dominicana	8495.4	19888	2341	0.544	12	22.6	27	38.3

Fuente: PNUD 2002.

Para Sauma, la distribución de los ingresos en Centroamérica muestra, las diferencias entre países y dentro de los países, señalando que “además del problema de equidad que por sí mismo refleja la desigualdad en la distribución de ingreso familiar, dos implicaciones adicionales que deben ser consideradas. En primer lugar, la relativa al menor impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza; entre más desigual sea la distribución del ingreso, se requerirán mayores tasas de crecimiento económico para lograr reducciones significativas en la pobreza. (...) La pobreza se redujo en la región a lo largo de la década de los años noventa, en buena medida gracias al crecimiento económico, y a pesar de la fuerte desigualdad; sin embargo, para lograr avances significativos a futuro, como los establecidos en la Declaración del Milenio, se requerirán tasas de crecimiento económico iguales o superiores a las del período previo, así como reducciones en la desigualdad. En segundo lugar, la fuerte desigualdad en la distribución del ingreso está asociada con otros problemas de equidad, especialmente el acceso a los servicios sociales básicos.” (2002:24)

Los datos de Sauma muestran que la región concluyó el siglo con altos niveles de desigualdad y concentración del ingreso. Sin embargo, cabe preguntarse si la segunda década de democracia y la conclusión de los conflictos armados coincidió con cambios importantes en la distribución del ingreso. Se habla de coincidencia temporal debido a que,

en todo caso la correlación entre democracia e igualdad debe medirse por los cambios en la economía de la región y los procesos de liberalización comercial y reducción de los Estados.

De acuerdo con Trejos y Gindling la desigualdad en la distribución de ingresos totales entre 1990 y 1999 tendió a aumentar en Costa Rica y El Salvador; se mantuvo sin cambios en Guatemala y Nicaragua y disminuyó en Honduras. (2004:179) Sin embargo, para precisar el análisis sobre estos cambios los autores mencionados analizaron la distribución de los ingresos laborales entre los ocupados de 15 años o más que reportaron ingresos y horas trabajadas. Esto implicó dejar de lado a los menores de 15 años y a los trabajadores familiares no remunerados, que tienen importancia en todos los países de la región exceptuando Costa Rica.

Considerando exclusivamente el universo descrito, los autores citados señalan que – como se muestra en el cuadro 31– la desigualdad de ingresos disminuyó levemente en Honduras y aumentó en el resto de los países.

Cuadro 31
Evolución de la desigualdad de ingresos laborales en Centroamérica

País	Cerca de 1990	Cerca de 1999	Cambio
Guatemala	0.517	0.577	0.060
El Salvador	0.462	0.469	0.007
Nicaragua	0.542	0.562	0.021
Honduras	0.562	0.543	-0.019
Costa Rica	0.41	0.436	0.026

Fuente: Trejos y Gindling 2004.

Como se indicó, en el cuadro 31 se muestra la desigualdad de ingresos a partir del índice gini; sin embargo, de acuerdo con Trejos y Gindling, durante la década de los noventas el cambio en la desigualdad en Centroamérica no fue uniforme. Solo en Costa Rica y Guatemala coinciden los distintos indicadores para identificar un deterioro en la distribución de los ingresos. Sin embargo existen aspectos comunes que afectan la distribución de ingresos en los países. De acuerdo con los autores citados el fenómeno que ha afectado más la distribución de ingresos laborales fue la reducción “...del porcentaje de

trabajadores con jornada completa en cada país y el aumento concomitante de los trabajadores con jornada parcial y con sobrejornada. Este cambio aumentó la dispersión entre los trabajadores del número de horas trabajadas, lo que acentuó la desigualdad del ingreso laboral.” (2004:196)

Estos fenómenos están asociados a la reducción del empleo en el sector público, la mayor proporción de mujeres en la fuerza de trabajo, el crecimiento del sector informal, y la existencia de estrategias individuales para aumentar ingresos. En cuanto a las razones por las que se muestran diferencias en los cambios de la desigualdad entre los países, Trejos y Gindling señalan que en Costa Rica, la menor desigualdad de ingresos laborales está asociada a una distribución más equitativa de la educación. La universalización de la enseñanza primaria contribuye a la reducción de las desigualdades de ingresos.

El aumento de la concentración de ingresos en la década de los noventas es un fenómeno latinoamericano, y hasta cierto punto mundial. Para Filgueira y Peri (2004:12) el aumento de la concentración conspira contra los esfuerzos redistributivos y amenaza el crecimiento económico.

V.8 La política tributaria

La implementación de políticas sociales orientadas al bienestar está íntimamente relacionada con la política tributaria, no existen suficientes indicios de que el “mercado” o alguna “mano invisible” pueda reducir la pobreza y la desigualdad. La evidencia parece mostrar que la intervención del Estado, sea en el ámbito de la distribución primaria promoviendo un modelo de crecimiento económico equitativo o como se dice favorable a los pobres, o, interviniendo en la distribución secundaria, es decir a través de medidas redistributivas, es indispensable para enfrentar esos rezagos sociales. Como se ha visto en los capítulos anteriores, los Estados de los países objeto de estudio intervinieron en distintos momentos en la economía para facilitar y orientar la inserción de estos países en la economía mundial. El establecimiento de las condiciones para la producción y exportación del café, los incentivos que se generaron alrededor del mercado común centroamericano y la modernización limitada pueden leerse en estas claves. Sin embargo, los efectos distributivos primarios de esto fueron limitados: el modelo cafetalero cristalizó relaciones sociales que se basaban en la exclusión y la segregación; la modernización perpetuó dichas

relaciones a través de la pobreza rural y el bloqueo a las capas medias y a los sectores populares.

La otra fórmula mediante la cuál los Estados pueden intervenir para reducir la pobreza y la desigualdad es la distribución secundaria a través de políticas redistributivas en las que el sistema tributario desempeña un papel central. Al respecto, y de acuerdo con los estudios realizados por el ICEFI, "... la historia fiscal de Centroamérica ha estado condicionada por una oposición fuerte y concentrada de las elites económicas a reformas tributarias. La oposición de estas elites al fortalecimiento de la tributación directa y su apoyo a exenciones y exoneraciones ha debilitado la estructura tributaria de la región." (2006:115)

La debilidad tributaria y la oposición de los grupos dominantes al pago de impuestos son de larga data. Durante la etapa clásica del modelo agroexportador, la recaudación tributaria dependió principalmente del comercio exterior, vulnerando de esa manera la capacidad presupuestaria del Estado. Así, los impuestos en este período fueron los que se aplicaban al comercio exterior y particularmente a las importaciones, los impuestos selectivos sobre bienes y servicios, los timbres fiscales y papel sellado. Los impuestos al comercio exterior representaron más del 50 % de los ingresos de los gobiernos centroamericanos. (ICEFI; 2007:118)

Durante el período de modernización "a la centroamericana", la política tributaria se apuntó al establecimiento de impuestos sobre la renta y sobre las exportaciones tradicionales, así como por el diseño de un sistema que respondiera al proceso de integración regional. El avance más importante en esta materia fue el establecimiento del impuesto sobre la renta., no sin enfrentar resistencias. En Costa Rica este impuesto se aprobó en 1946 y se empezó a recaudar a partir de 1947. En El Salvador fue aprobado en 1950; Honduras en 1949, Nicaragua en 1952 y Guatemala hasta 1963. Como se muestra en el cuadro 32 durante el período de modernización, "hubo algún avance en el aumento de la recaudación como resultado de estas reformas, pero con un impacto bastante menor a lo que se había previsto originalmente, lo que era especialmente evidente en los casos de Nicaragua y Guatemala. (...) Esta debilidad de los ISR es especialmente clara cuando se contrasta su recaudación, generalmente menor al equivalente de tres puntos porcentuales del PIB, con lo que sería posteriormente el IVA o impuesto a las ventas, con una

recaudación equivalente a alrededor del 5% en el país en donde su recaudación era menor.”
(ICEFI; 2007:126-127)

Cuadro 32
Evolución del Impuesto sobre la Renta en Centroamérica, 1960-1980
Proporción del PIB por país.

País/año	1960	1965	1970	1975	1980
Costa Rica	1.5	2.0	2.8	2.6	2.4
El Salvador	1.0	1.7	1.6	2.5	2.4
Guatemala	0.6	1.0	1.0	1.6	1.2
Honduras	1.5	1.7	3.0	3.3	4.5
Nicaragua	0.9	1.3	0.9	1.6	1.8

Fuente: ICEFI (2007:125)

Durante la década de los ochentas, la política fiscal centroamericana experimentó cambios significativos. Según Puchet y Torres, en este período estuvo presionada, por un lado, por la “... debilidad del ritmo de expansión de las exportaciones tradicionales y los períodos de inestabilidad de los precios de los productos exportables en el mercado internacional, en especial del café,” que se vio afectado por los cambios en el régimen de cuotas; y por otro, “los conflictos armados y las situaciones de tensión en los países directamente implicados dieron mérito y justificación aparente a un incremento desmesurado de los gastos de defensa y seguridad...”, además, en algunos períodos se dieron consecuencias devastadoras de los desastres naturales. (2000; 21:22)

Cuadro 33
Centroamérica: Presión tributaria de los
Gobiernos Centrales. Promedios Trienales.
(Porcentaje sobre el PIB)

País	1980-1982	1983-1985	1986-1988	1989-1991	1992-1994
Guatemala	8.9	7	6.9	7.3	7.6
El Salvador	11	11.3	11.1	8.7	10.2
Nicaragua	19.4	28.1	24.2	17.7	19
Honduras	14.2	14.5	15.2	14.3	15.8
Costa Rica	12	15.2	14.2	14.3	15

Fuente: Puchet y Torres 2000:22.

Cuadro 34
Gasto Social de los Gobiernos en Centroamérica
(Dólares de 1990 por habitante)

	1980	1985	1990
Guatemala	41	19	n.d.
El Salvador	68	41	32
Nicaragua	n.d	100	77
Honduras	45	49	54
Costa Rica	326	231	295

Fuente: Puchet y Torres (2000:2)

La caída de los ingresos tributarios y/o su utilización en el pago de la deuda o el gasto militar tuvo consecuencias en el gasto social. Como se ilustra en el cuadro 34 con excepción de Nicaragua y Costa Rica, a mitad de la década el gasto social per capita que en la mayoría de los países era bajo, se redujo significativamente. Como lo señalan Puchet y Torres “no extraña que en esas condiciones la reducción real de los gastos sociales y una creciente falta de correspondencia entre los mismos y las demandas de los grupos desfavorecidos (la región sigue teniendo una de las tasas más altas de crecimiento demográfico de América Latina) contribuyeron a empeorar las situaciones de pobreza extrema. Se agravaron las carencias de servicios básicos en alimentación, agua potable, vivienda, salud y conservación ambiental, el desempleo abierto y la exigüidad de las fuentes de empleo productivo, especialmente en los sectores urbanos.” (2000:23)

La respuesta de los gobiernos a esta situación se orientó a enfatizar la imposición indirecta y la simplificación del impuesto sobre la renta. La adopción de impuestos generales al consumo, basados en distintas modalidades del Impuesto al Valor Agregado tuvo un impacto negativo en materia de incidencia distributiva, aumentando el grado de regresividad ya existente. (Gómez; 2005:15)

Cuadro 35
Centroamérica: Fechas de Adopción del IVA y Tasas

Países	Fecha de adopción	Tasas				
		Inicial	1994	1997	2001	2006
Costa Rica	Ene-75	10	8	8	13	13
El Salvador	Sep-92	10	10	13	13	13
Guatemala	Ago-83	(10) 7	7	10	12	12
Honduras	Ene-76	3	7;10	7;10	12;15	12;15
Nicaragua	Ene-75	6	5;6;10	5;6;10;15	5;6;15	7 y 15
Panamá	Mar-77	5	5;10	5;10	5;10	5;10

Fuente: ICEFI (2007:134)

Sobre la implementación del IVA el ICEFI señala que no se trató de un proceso sencillo, como se muestra en el cuadro 35, las fechas de adopción y las tasas varían de un país a otro. Costa Rica adoptó una variante del IVA en 1975, inició con una tasa del 10%, pasó posteriormente por subidas y bajadas hasta quedar en un 13%. En Nicaragua también se estableció un IVA con una tasa inicial del 6%. Luego se establecieron tasas diferenciadas, hasta estabilizarse en 7% y 15%. En Honduras existió resistencia a la adopción de este impuesto, y en 1976 inició con una tasa baja (3%) que posteriormente dio lugar al establecimiento de dos tasas del 7% y 10%, que finalmente alcanzaron el 12% y 15%. En Guatemala el IVA se estableció como parte de un Acuerdo negociado con el FMI; se inició con una tasa del 10% que posteriormente se redujo al 7% para elevarse hasta alcanzar el 13% en 2005. El Salvador fue el país centroamericano que más tardíamente implementó el IVA, en 1992 con una tasa del 10% que luego fue elevada al 13%.

Como se ha referido, la década de los noventa fue de ajustes y reformas que se implementaron en algunos casos con el “acompañamiento” de las Instituciones Financieras Internacionales.

Gómez, analizando la evolución de la presión tributaria en la década de 1990 señala que esta “... arroja un leve balance positivo en lo que respecta al nivel de imposición de los países de la región. La presión tributaria experimenta un alza que, si bien ha sido tenue, indica una tendencia auspiciosa en esta materia, a la vez que varios países incorporaron instrumentos tributarios modernos en sus estructuras impositivas y adoptaron decisiones acertadas en esta materia, especialmente en el área de la imposición al comercio exterior, y al mismo tiempo, si bien se han realizado sustanciales esfuerzos en pro del mejoramiento

de sus administraciones tributarias, los resultados distan de estar al nivel de las expectativas.” (2005:15-16)

Cuadro 36
Presión Tributaria de los Países Centroamericanos
En porcentajes del PIB

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Guatemala	6.2	8.2	8.4	8.1	6.9	8	8.8	9.4	9.3	9.9	9.5	9.7	10.6	10.3
El Salvador	7.6	8.7	9.4	9.9	10.7	11.9	11.3	10.9	11.2	11.3	11	11.1	12	12.5
Nicaragua	8.1	10.9	11.9	11.5	11.9	12.2	12.3	13.7	14.9	14.7	14.5	13.7	14.3	15.8
Honduras	15	15.9	16	15.6	15.2	17.3	15.7	15.8	17.9	17.7	16.6	16.3	16.1	16.7
Costa Rica	10.8	11	11.6	11.3	11.8	11.4	11.9	12.1	12.1	12.1	11.6	11.9	13	12.8
Promedio Regional	9.9	11.1	11.8	11.7	11.6	12.3	12	13.5	13.8	13.5	13.2	13.4	13.7	13.8
América Latina	9.5	10.1	10.6	10.8	10.9	11.3	11.2	11.8	12.2	12.3	11.9	12.2	12.4	12.7
OCDE	26.7	27	27.1	27.4	27.2	26.8	27.4	27.4	27.3	27.6	27.9	27.5	27.6	27.6

Fuente: Gómez (2000:77)

Siguiendo a Gómez, se afirma que, aunque en general las reformas introducidas han permitido elevar la capacidad tributaria, los resultados son menores que los esperados. Entre las reformas que se dieron en la década destaca la reducción de los impuestos al comercio exterior, derivado de la reducción de aranceles. Por su parte, los impuestos al consumo, particularmente las tasas del IVA aumentaron de manera significativa. Para el autor citado, la estructura tributaria “... ha resultado en efectos económicos contrapuestos: por un lado, favorable al haber contribuido a mejorar la eficiencia económica, así como la competitividad internacional, y por otro lado, desfavorable al no haber desarrollado instrumentos destinados a mejorar la equidad distributiva del sistema económico. (2005:22)

Cuadro 37
Estructura de los Ingresos tributarios de Centroamérica
En Porcentajes

Concepto	Guatemala	El Salvador	Nicaragua	Honduras	Costa Rica
Total de Ingresos Tributarios	100	100	100	100	100
Ingresos tributarios directos	25.9	29.6	24.9	23.4	29.2
Renta	25.9	28.8	24.8	22.2	25.4
Propiedad	0	0.8	0	1.2	3.8
Ingresos Tributarios indirectos	74.1	70.4	75.1	76.6	70.8
Generales sobre bienes y servicios	45.8	52.8	16.2	36.9	36.9
Doméstico	17.3	24	s/d	s/d	s/d
Importado	28.5	28.8	s/d	s/d	s/d
Específicos sobre bienes y servicios	11.9	8	25.6	11.6	26.2
Derivados del petróleo	7.4	4.8	s/d	4.4	s/d
Resto	4.5	3.2	s/d	7.2	s/d
Comercio y transacciones internacionales	11.7	9.6	28.9	11	7.7
Otros Indirectos	4.6	0	4.5	17	0

Fuente: Gómez (2005:78)

Como se muestra en el cuadro 37 la estructura de los ingresos tributarios en la región descansa sobre todo en los impuestos indirectos, mientras que los directos abarcan como máximo una cuarta parte de los ingresos del Estado. Se trata de una estructura que tiende a ser regresiva y a aumentar la desigualdad. Desde una perspectiva política, esta estructura tributaria es el resultado de una correlación de fuerzas en la que las elites económicas han podido bloquear la mayoría de las reformas orientadas al aumento del impuesto sobre la renta, mientras que, aunque los grupos subalternos se han opuesto a la implantación y sucesivos aumentos del IVA (lo que explica las variaciones de sus tasas), su movilización ha resultado insuficiente para modificar esto. Para el ICEFI “a la oposición fuerte y concentrada de las elites económicas se sumó la insuficiente y débil capacidad de sectores que podrían haberse beneficiado de las reformas tributarias, moldeando una manifiesta debilidad tributaria en la región durante la etapa de crisis y ajuste a la globalización.” (2007:151)

El caso guatemalteco es paradigmático en la debilidad del Estado para aumentar la carga tributaria. El peso de las cámaras empresariales ha sido documentado por diversos estudios, ha tomado dos formas con relación al tema tributario: “a) la de una negociación de elites que se ha reflejado en algunas reformas tributarias menores convenidas entre una elite

tecnocrática y una elite empresarial o b) la confrontación, situación en la cual el sector privado ha acudido a paros empresariales, movilización de la opinión pública por la vía de los medios de comunicación y la interposición de recursos de inconstitucionalidad para invalidar por la vía jurídica posibles aumentos de los impuestos.” (ICEFI; 2004:5)

Efectivamente, la constitución guatemalteca de 1985 incluye artículos “... que debilitaron la posición de las autoridades fiscales y fortalecieron la de los contribuyentes. Por ejemplo, para impugnar resoluciones en materia tributaria no se debe exigir al contribuyente el pago previo del impuesto, y se prohíbe que las multas e intereses por mora superen el valor del impuesto omitido o en mora, por considerar la Constitución que esto es confiscatoria.” La constitución prohíbe la doble tributación, lo que es interpretado de diversas maneras, provocando la impugnación de algunas medidas fiscales. Además, se facilita la impugnación constitucional, de manera que las leyes tributarias pueden ser impugnadas y suspendidas por cualquier ciudadano o empresa. Como consecuencia de esto, “... la negociación sobre impuestos no se concentra principalmente en la aprobación de la legislación por el Congreso, ya que puede ser modificada con relativa facilidad por parte de la Corte de Constitucionalidad mediante la interposición de recursos de inconstitucionalidad. En este nuevo escenario los gobiernos pueden enfrentar una reducción de recursos financieros en el momento menos esperado, como sucedió en el año 1994, cuando la carga tributaria se redujo en 1% del PIB debido a que una ley tributaria fue declarada inconstitucional.” (ICEFI;2004:5)

En las dos décadas de la democratización, la respuesta del sector privado guatemalteco ha sido de rechazo al aumento de la carga tributaria, de manera que han predominado “... las situaciones de confrontación, durante las cuales se confirmó el ‘poder de veto’ del CACIF mediante paros empresariales, campañas de denuncia en los medios de comunicación y uso de recursos de inconstitucionalidad.” Este veto se ha dado independientemente de que el gobierno sea militar o civil, con o sin mayoría en el congreso. De acuerdo con el ICEFI cuando se han dado negociaciones estas han sido entre una “elite tecnocrática” y la cúpula empresarial “... sin que el foro real de negociaciones haya sido la institucionalidad democrática del país y el Congreso en particular”. Lo que se ha logrado acordar ha sido medidas “... tendientes a la simplificación del sistema tributario

o el aumento del IVA y a erosionar la tributación directa, incluyendo el establecimiento de impuestos temporales, cuando han existido presiones para aumentarlo.” (2004:6)

IV.8.ii El Gasto Social

Como se indicó antes, para Rannis y Steward, el gasto social permite medir el compromiso del gobierno con el desarrollo humano y, en el marco del problema que se ha tratado, si los procesos de democratización se han traducido en un crecimiento de este. Para el ICEFI, desde principios de los noventa el gasto público en América Central ha tendido a aumentar, aunque los montos totales son bajos comparados con los de América Latina. Asimismo, el análisis del comportamiento del gasto público “... sugiere cierto patrón de presencia estatal diferenciada, con Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá que muestran estados más grandes, y con el Salvador y Guatemala con estados más pequeños.” El incremento regional del gasto no ha modificado este patrón, incluyendo lo relacionado con el gasto social. (2007:30-31)

Cuadro 38
Gasto Social del Gobierno
(Porcentaje del PIB)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Guatemala	3.5	3.2	3.7	4.5	4.2	4	4	4.6	5.8	6.1	5.8	6.5	6.3	6.7
El Salvador											5.2	6.6	7.2	7
Nicaragua	7	6.3	6.3	6.7	7.4	6.9	6.6	6.5	6	9.3	8.6	7.6	9	8.6
Honduras	7.7	8.1	7.5	8.6	8.8	6.7	7.3	7	7	7.9	9.2	10.5		
Costa Rica	16.1	15	14.7	15.6	16.4	15.2	16.7	17	16.9	15.9	17.3	18.7	18.7	18.6

Fuente: CEPAL (2006)

Cuadro 39
Gasto Social del Gobierno por Habitante
(Dólares de 2000)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Guatemala	51	48	56	69	65	63	63	75	95	103	99	109	106	111
El Salvador											108	138	151	147
Nicaragua	52	45	44	45	50	48	48	47	44	71	67	61	69	66
Honduras	69	73	69	82	80	62	68	66	66	71	86	97		
Costa Rica	508	467	488	543	583	549	591	620	651	650	704	751	758	789

Fuente: CEPAL (2006)

Los cuadros 38 y 39 muestran el gasto social del gobierno. El primero, que presenta el gasto con relación al PIB, muestra que en todos los países se ha tendido a

aumentar el gasto social, que en todos los casos es superior al del inicio de la década; sin embargo, al analizar este gasto con relación a la población, se encuentra que estos esfuerzos son significativamente bajos con relación al gasto social de Costa Rica. La democratización ha acompañado el aumento del gasto social de los gobiernos, pero este continúa siendo insuficiente. Desde esta perspectiva – el reconocimiento del gasto como insuficiente – puede destacarse el caso de Guatemala, que es el único país que duplicó el gasto social por habitante en la década. Esto está asociado al fin del conflicto interno y a los compromisos asumidos por el gobierno en los Acuerdos de Paz, aunque el optimismo debe ponderarse considerando que el gasto a principios de la década de los noventa era extremadamente bajo. En el caso salvadoreño no se cuenta con la serie de datos completa, por lo que sólo puede evidenciarse una tendencia a elevar el gasto social coincidiendo con la consolidación de ARENA, aunque el mismo sigue siendo comparativamente bajo. Finalmente, en el caso de Nicaragua se observan los efectos del colapso de la economía y la reducción del Estado. El gasto se bajó y se elevó a lo largo de la década, articulado al conflicto político.

Cuadro 40
Gasto del gobierno en Educación
(Porcentajes del PIB)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Guatemala	1.6	1.6	1.7	1.8	1.8	1.7	1.6	1.8	2.1	2.4	2.4	2.8	2.5	2.6
El Salvador											2.7	3.4	3.3	3.1
Nicaragua	3.1	2	1.8	2.5	3	2.7	2.7	3.1	2.9	3.9	3.8	3.7	4.4	3.8
Honduras	4.2	4.4	4.1	4	3.8	3.7	3.6	3.4	3.8	4.6	5.4	6.1		
Costa Rica	4.1	3.8	4	4.3	4.5	4	4.6	4.6	4.7	4.2	4.9	5.3	5.7	5.7

Fuente: CEPAL (2006)

Cuadro 41
Gasto del gobierno en educación por habitante
(Dólares de 2000)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Guatemala	24	23	26	28	28	26	25	29	35	41	41	47	43	44
El Salvador											57	71	69	65
Nicaragua	23	14	13	17	20	19	20	22	21	30	30	29	34	29
Honduras	38	39	37	38	35	34	33	32	35	41	50	57		
Costa Rica	128	119	134	149	159	142	161	167	179	173	197	214	229	240

Fuente: CEPAL (2006)

Cuadro 42
Gasto del Gobierno en Salud
(Porcentaje del PIB)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Guatemala	0.9	0.9	1	1	0.9	0.8	0.7	0.8	1	1.2	1	1.1	1	1
El Salvador											1.7	1.6	1.6	1.6
Nicaragua	3.1	2.6	2.6	2.5	2.9	2.7	2.6	2.4	2.2	3.2	3.1	2.9	2.9	3.1
Honduras	2.7	2.5	2.6	2.6	2.4	2.8	2.2	2.1	2	2.6	3.1	3		
Costa Rica	5	4.8	4.4	4.6	4.8	4.6	4.8	4.6	4.8	4.7	5	5.4	5.6	5.7

Fuente: CEPAL 2006

Cuadro 43
Gasto del Gobierno en salud por habitante
(Dólares de 2000)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Guatemala	14	13	15	15	15	13	11	14	16	20	18	18	16	17
El Salvador											35	34	34	33
Nicaragua	23	19	18	17	20	19	18	18	16	25	24	22	23	24
Honduras	24	22	24	25	22	26	20	19	19	23	29	28		
Costa Rica	156	151	147	159	170	165	171	170	184	193	204	216	229	242

Fuente: CEPAL (2006)

Los cuadros del 40 al 43 ratifican lo señalado anteriormente: efectivamente en todos los países el gasto social ha tendido a aumentar, de manera insuficiente como se indicó. Sin embargo, al revisar en que se ha puesto énfasis puede encontrarse en todos los países un mayor esfuerzo en materia educativa antes que en materia de salud. En Guatemala, el gasto en educación aumentó en un 80% en educación en la década de los noventa, mientras que el de salud en poco menos del 25%. En el Salvador los datos insuficientes disponibles muestra un menor crecimiento en ambos rubros, limitado sobre todo en materia de salud. Nicaragua en la década de los noventa parece estar estancada en ambos temas.

IV.9 ¿Mejóro el bienestar de la población centroamericana?

En este capítulo se analizó el proceso de implantación de la democracia electoral en Centroamérica partiendo de que el mismo se realizó en el marco de lo que se denominó como múltiples transiciones, lo político estuvo condicionado y a su vez influyó en la crisis económica de la década de los ochentas, el cambio de modelo económico, y los cambios sociales. De acuerdo con los datos disponibles, los cambios en materia de pobreza fueron mínimos en este período mientras que la desigualdad tendió a aumentar. La interrogante que se formula y que orienta este último apartado es, que cambios ocurridos en la región pueden permitir inferir que, a pesar de la continuidad de la pobreza y la desigualdad, han mejorado las condiciones de vida de los habitantes de la región. Para abordar este punto se presentarán algunos indicadores que pueden contribuir a discutir este tema.

Cuadro 44
Centroamérica: Esperanza de Vida al Nacer.

País	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005
Centroamérica	58.3	58.6	59.6	64.1	67.4	69.5	71
Costa Rica	68.1	71	73.8	75.2	76.2	77.3	78.1
El Salvador	58.3	57.1	57.1	63.4	67.1	69.4	70.6
Guatemala	53.9	56.2	58.3	60.9	63.6	66.3	68.9
Honduras	54.1	57.7	61.6	65.4	67.7	69.8	71
Nicaragua	55.2	57.6	59.5	62.2	66.1	68	69.5

Fuente: CEPAL 2006.

Cuadro 45
Centroamérica: Mortalidad Infantil
(Tasas medias anuales por cada mil nacidos vivos)

País	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005
Centroamérica	96.8	83.2	69.5	55.7	43.9	35.3	30.2
Costa Rica	52.5	30.4	19.2	17.4	14.5	11.8	10.5
El Salvador	105	95	77	54	40	32	26.4
Guatemala	102.5	90.9	79.3	67.1	54.8	45.5	38.6
Honduras	103.7	81	65	53	43	35	31.2
Nicaragua	97.9	90.1	79.8	65	48	35	30.1

Fuente: CEPAL 2006.

Cuadro 46
 Centroamérica: desnutrición
 Porcentaje de la población

	1991	1996	2001
Costa Rica	6	5	4
El Salvador	12	14	11
Guatemala	16	21	24
Honduras	23	21	23
Nicaragua	30	33	28

Fuente: Centroamérica en Cifras.

De acuerdo con lo que se planteó en el capítulo II, el bienestar de los seres humanos incluye por lo menos dos dimensiones: salud física y autonomía. La medición de la salud física en una sociedad podría llevar a considerar decenas de indicadores, sin embargo, a partir de la información disponible para los países objeto de estudio se consideraron tres: esperanza de vida, mortalidad infantil, y desnutrición. La esperanza de vida ha sido un indicador útil para comparar la calidad de vida en una sociedad considerando que la mayor longevidad está asociada a una vida saludable. En este aspecto en todos los países de la región se encuentran mejoras significativas, sobre todo a partir de la década de los noventas.

El segundo indicador propuesto para el análisis es el de la mortalidad infantil, considerando que este capta tanto las condiciones de salud de la madre como los servicios médicos disponibles. En este caso se encuentran diferencias importantes. Con excepción de Costa Rica, que a principios de la década de los setentas tenía una tasa promedio que era la mitad de la del promedio regional, el resto de los países iniciaron en condiciones similares entre 97.2 en Nicaragua y 105 en El Salvador. A principios del siglo XXI Guatemala tenía la tasa más alta de la región, superando al resto de los países. En este caso, a pesar de ser una economía más grande, los recursos invertidos en salud han sido insuficientes incluso para alcanzar los niveles del promedio de la región.

Finalmente, la nutrición es una variable que no sólo apela a las condiciones de salud física, sino también a las de la dignidad humana. Una condición para realizarse como ser humano y para ejercer con plenitud la ciudadanía, en el sentido de poder participar activamente en la vida social, una condición necesaria es el tener satisfechos los requerimientos mínimos de alimentación. En esta materia, los resultados durante la década

de los noventa son desalentadores. Con la excepción de Costa Rica y El Salvador, en el resto de los países más del 20% de la población presenta algún grado de desnutrición, y, de acuerdo con la argumentación acá expuesta, la segunda etapa de la democracia no pudo resolver el problema del hambre en la región.

Cuadro 47
Centroamérica: Analfabetismo
 (Porcentaje de población de 15 y más años de edad)

País	1990	2000	2005
Costa Rica	6.1	4.4	3.8
El Salvador	27.6	21.3	18.9
Guatemala	39	31.5	28.2
Honduras	31.9	25	22
Nicaragua	37.3	33.5	31.9

Fuente: CEPAL 2006

Cuadro 48
Centroamérica: Tasa Bruta de Escolaridad
Porcentajes.

	1980	1985	1990	1995	2000
Costa Rica	105	97	101	103	108
El Salvador	75		81	88	111
Guatemala	71	78	78	88	102
Honduras	98	108			106
Nicaragua	94	97	94	103	104

Fuente: Centroamérica en Cifras.

Cuadro 49
Alumnos que comienzan el primer grado y
Llegan al quinto grado
Porcentaje.

	1990	1998	1999	2000
Costa Rica	82.4		91	93.7
El Salvador	n.d.	61.3	65.4	67.2
Guatemala	n.d.	n.d.	56	55.8
Honduras	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Nicaragua	45.6	n.d.	48	54.2

Fuente: Centroamérica en Cifras.

Para analizar lo relacionado con la autonomía, en los cuadros del 47 al 49 se presentan algunos indicadores de educación que pueden contribuir a inferir avances en estos aspectos: las posibilidades de decidir y actuar en la vida social en muchos casos están

asociadas a la información con que cuentan las personas, y la educación es básica en este aspecto. El analfabetismo en la región disminuyó en la región, aunque es un problema relevante en Guatemala, Nicaragua y Honduras. En el caso nicaragüense, considerando el esfuerzo que el gobierno Sandinista realizó para erradicar el analfabetismo, los datos indican un grave retroceso en esta materia. En Guatemala el analfabetismo se ha endurecido en las zonas rurales, afectando particularmente a las mujeres indígenas rurales, por lo que los esfuerzos requeridos implican cambios en otras dimensiones de la vida social.

Los cuadros 48 y 49 muestran por un lado, que la cobertura de la educación primaria ha avanzado de manera importante en la región. La mayoría de los niños en edad de recibir educación primaria se matriculan, así como otros que han quedado rezagados. Sin embargo, el problema se manifiesta en que no todos los que entran logran concluir exitosamente sus estudios. Casi la mitad de las y los alumnos que inician los estudios primarios en Nicaragua y Guatemala no logran llegar al quinto grado de primaria, lo que una vez más pone de manifiesto un problema estructural: las condiciones de pobreza y exclusión limitan dramáticamente las condiciones de realización personal, independientemente de que formalmente existan escuelas y maestros.

El balance en materia de bienestar por lo tanto es contradictorio. Indudablemente en condiciones democráticas han mejorado algunos indicadores sociales que tienen que ver con el bienestar. Aunque esto es insuficiente, pueden señalarse estos cambios, cuya limitación esta dada, en todo caso por el bloqueo estructural creado por la persistencia de la pobreza y la desigualdad. Las condiciones de pobreza –crónica dirían algunos estudiosos del tema – requiere una inversión social importante que sólo es posible a partir de un pacto político que comprometa amplios procesos redistributivos. Sin embargo, las propias condiciones de distorsión estructural derivadas de la desigualdad que impactan el sistema político han impedido o limitado la construcción de la correlación de fuerzas necesaria para el impulso y la implementación de estas políticas. El porcentaje con relación al PIB de la tributación, el bajo gasto social, y la persistencia de la concentración son una evidencia de esto.