Martínez Franzoni, Juliana. **Capítulo III. Régimen de bienestar familiarista.** *En publicación: ¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en America Central.* Juliana Martínez Franzoni. Buenos Aires : CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2008. ISBN 978-987-1183-93-7

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/franzoni/05Cap3.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de CLACSO
http://www.biblioteca.clacso.edu.ar
biblioteca@clacso.edu.ar

Capítulo III

RÉGIMEN DE BIENESTAR FAMILIARISTA

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

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

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

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

CÓMO RECONSTRUIR LOS REGÍMENES

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

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

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

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

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

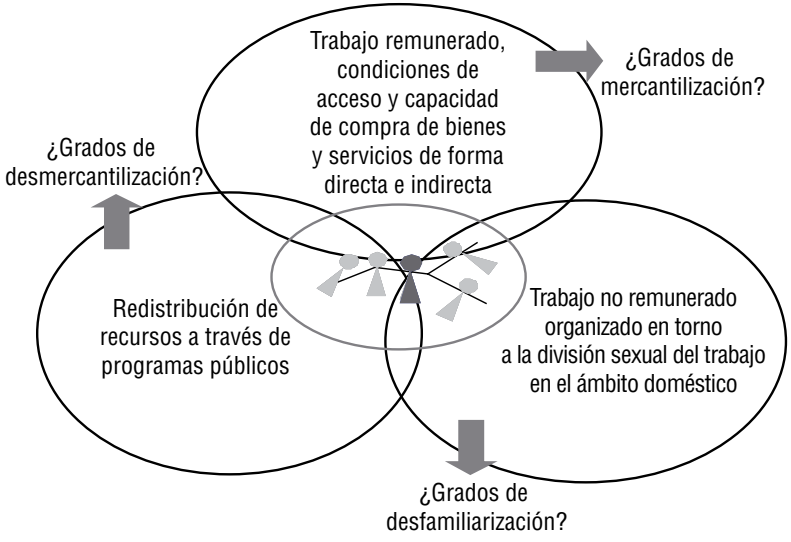
A partir de estas dimensiones, el análisis reconstruye regímenes de bienestar en tanto constelaciones de prácticas que asignan recursos a través del mercado, la división sexual del trabajo y el Estado (Esping-Andersen, 2001). Estas prácticas, sin embargo, no están en igualdad de condiciones, sino que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

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

---

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

Gráfico 1
Regímenes de bienestar. Dimensiones de análisis



Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

Cuadro 1

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

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

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

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

En el capítulo siguiente, explicaré los resultados del análisis de conglomerados.

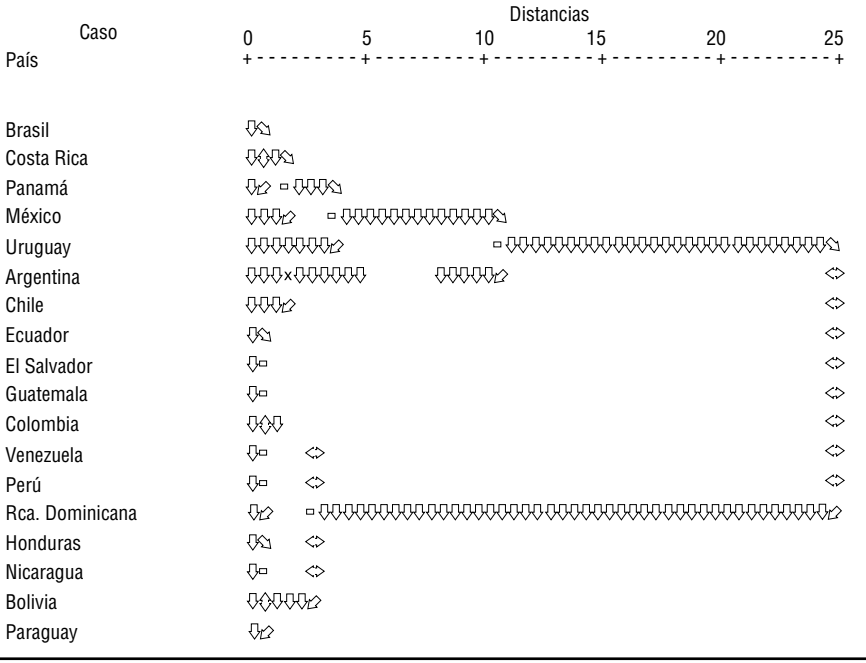
REGÍMENES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA HOY

Tres fueron los tipos de régimen de bienestar identificados en la región. En el primero se ubican Argentina y Chile. En el segundo se encuentran Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay. El tercero comprende a Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela, así como Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

Los dos primeros conglomerados presentan diferencias de grado en materia de mercantilización y familiarización, y diferencias cualitativas en términos de desmercantilización. A su vez, entre estos dos conglomerados y el tercero existen diferencias radicales, tanto de grado como cualitativas. De grado, por ejemplo, en la efectividad de los respectivos mercados laborales para absorber fuerza de trabajo. Cualitativas, por ejemplo, en que sean principalmente expulsores o atractores de población trabajadora.

Gráfico 2

Regímenes de bienestar en América Latina. Conglomerados de países identificados



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

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

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

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

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

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

MERCANTILIZACIÓN DEL BIENESTAR

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

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

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

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

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

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

Cuadro 2

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

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

Cuadro 2 [continuación]

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

Fuente: Elaboración de Juan Diego Trejos con asistencia de Luis Ángel Oviedo, en Martínez Franzoni (2008).
* Finalmente no se incluyó en el análisis de conglomerado por alta correlación con el gasto social per cápita.

DESMERCANTILIZACIÓN DEL BIENESTAR

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

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

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

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

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

FAMILIARIZACIÓN DEL BIENESTAR

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

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

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

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

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

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

EN EL BALANCE, INFORMALIZACIÓN DEL BIENESTAR

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

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

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

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

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

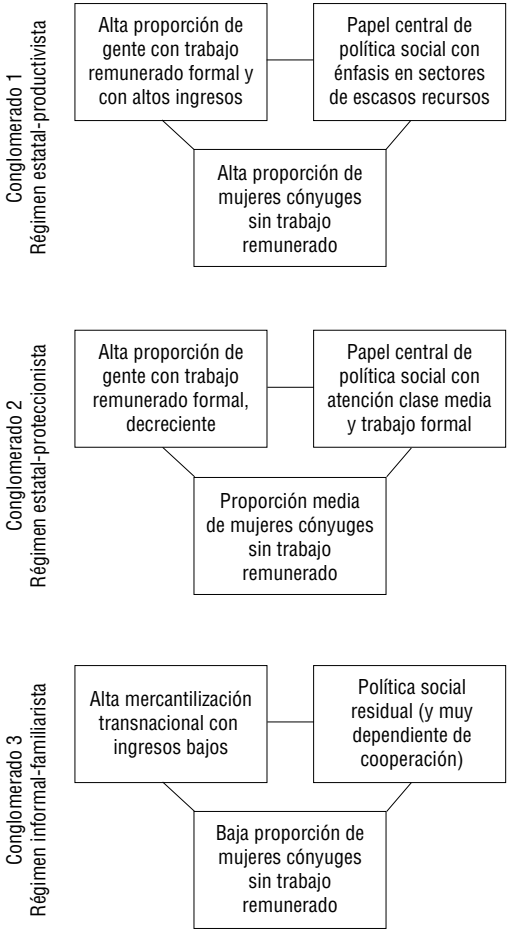
Es a esta ampliación del ámbito doméstico y del trabajo no remunerado, en tanto esfuerzo por adaptarse y contrarrestar insuficiencias de los mercados laborales y las políticas públicas, a lo que se alude como "informalidad" del bienestar. Dicho de otra manera, la informalidad del bienestar está dada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

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

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

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

Gráfico 3
América Latina, tres principales regímenes de bienestar



Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

PAÍSES CENTROAMERICANOS CON RÉGIMEN DE BIENESTAR INFORMAL-FAMILIARISTA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MANEJO DE BIENESTAR EN AMÉRICA CENTRAL

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

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

MERCANTILIZACIÓN DEL BIENESTAR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DESMERCANTILIZACIÓN DEL BIENESTAR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FAMILIARIZACIÓN DEL BIENESTAR

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

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

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

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

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

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

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

DESEMPEÑO DEL RÉGIMEN EN EL BIENESTAR

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

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

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

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

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

ENTRE FUERTES RASGOS COMUNES Y UNA MAYOR EFECTIVIDAD SALVADOREÑA

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

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

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

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

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

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

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

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