



Cuadernos Inter.c.a.mbio sobre Centroamérica y el Caribe

ISSN: 1659-0139

ISSN: 1659-4940

intercambio.cicla@ucr.ac.cr

Universidad de Costa Rica

Costa Rica

Desarrollo en Centroamérica: hacia una agenda de políticas sociales. Análisis comparado entre el Triángulo Norte y Costa Rica

García Izarra, Luz; Miranda Delgado, Rafael Gustavo

Desarrollo en Centroamérica: hacia una agenda de políticas sociales. Análisis comparado entre el Triángulo Norte y Costa Rica

Cuadernos Inter.c.a.mbio sobre Centroamérica y el Caribe, vol. 17, núm. 2, 2020

Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476962934004>

DOI: <https://doi.org/10.15517/c.a..v17i2.41765>

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 3.0 Internacional.

Desarrollo en Centroamérica: hacia una agenda de políticas sociales. Análisis comparado entre el Triángulo Norte y Costa Rica

Development in Central America: Towards an Agenda of Social Policies. Comparative Analysis Between the Northern Triangle and Costa Rica

Desenvolvimento na América Central: rumo a uma agenda de políticas sociais. Análise comparativa entre o Triângulo do Norte e a Costa Rica

Luz García Izarra * luzmimita22@gmail.com

Universidad de los Andes, Venezuela

Rafael Gustavo Miranda Delgado **

rafaelgustavomd@hotmail.com

Universidad de los Andes, Venezuela

Cuadernos Inter.c.a.mbio sobre
Centroamérica y el Caribe, vol. 17, núm.
2, 2020

Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Recepción: 18 Octubre 2019

Aprobación: 19 Abril 2020

DOI: <https://doi.org/10.15517/c.a.v17i2.41765>

Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476962934004>

CC BY-NC

Resumen: En Centroamérica, especialmente desde la década del 2000, se ha implementado un amplio conjunto de políticas sociales. Por ello, el objetivo del artículo es comparar las políticas sociales de Costa Rica y del Triángulo Norte: Guatemala, Honduras y El Salvador. La hipótesis de trabajo plantea, desde la perspectiva de la economía política, que son las instituciones políticas la variable fundamental que condiciona al desarrollo, particularmente a las políticas sociales. Los resultados de la investigación evidencian que la temprana democratización de Costa Rica le ha permitido tener una considerable tradición de políticas sociales, lo que se plantea como una variable fundamental para entender su relativo éxito en la disminución de la pobreza en comparación con los países del Triángulo Norte.

Palabras clave: pobreza, desigualdad, vulnerabilidad, instituciones políticas, Estado de bienestar.

Abstract: In Central America, especially since the 2000s, a broad set of social policies have been implemented. Therefore, the aim of the article is to compare the social policies of Costa Rica and the Northern Triangle: Guatemala, Honduras y El Salvador. The working hypothesis raises, from the perspective of political economy, that political institutions are the fundamental variable conditioning development, particularly social policies. The article shows that the early democratization of Costa Rica has allowed it to have a considerable tradition of social policies, which is presented as a fundamental variable to understand its relative success in reducing poverty compared to the countries of the Northern Triangle.

Keywords: poverty, inequality, vulnerability, political institutions, Welfare State.

Resumo: Na América Central, especialmente desde os anos 2000, um amplo conjunto de políticas sociais foi executado. Portanto, o objetivo do artigo é comparar as políticas sociais da Costa Rica e do Triângulo Norte: Guatemala, Honduras y El Salvador. A hipótese de trabalho é de economia política, alegam se que as instituições políticas são a variável fundamental que condiciona o desenvolvimento, principalmente as políticas sociais. O artigo afirma que a democratização precoce da Costa Rica permitiu-lhe ter uma tradição considerável de políticas sociais, que é apresentada como uma variável

fundamental para entender seu relativo sucesso na redução da pobreza em comparação com os países de Triângulo do Norte.

Palavras-chave: pobreza, desigualdade, vulnerabilidade, instituições políticas, Estado de bem-estar.

Introducción

Las políticas sociales como herramientas de intervención pública son fundamentales para el desarrollo, tienen como objetivo garantizar los derechos humanos, sociales y económicos; promover la ciudadanía social y la cohesión social; garantizar el acceso a servicios básicos, educación y salud; asegurar el ingreso y fomentar el trabajo decente; la equidad de oportunidades sin distinción de género, etnia, edad o pertenencia a grupos socioeconómicos específicos o localización geográfica. En Centroamérica, sobre todo a partir de la década del 2000, se ha implementado un amplio conjunto de políticas sociales en distintos contextos institucionales y con diversos acumulados históricos. En esta diversidad, Costa Rica se distingue por tener la mejor calidad de democracia de la subregión, mientras que los países que integran el Triángulo Norte –Guatemala, Honduras y El Salvador– se caracterizan por tener democracias jóvenes y frágiles.

Así pues, el objetivo de este artículo es comparar las políticas sociales de Costa Rica y del Triángulo Norte. La investigación es analítica y normativa; lo normativo se expresa en dos dimensiones, medios-fines y ética, que plantea al desarrollo como un objetivo fundamental a alcanzar. La hipótesis de trabajo es de economía política y plantea que son las instituciones políticas, especialmente la democracia, la variable última o fundamental que condiciona al desarrollo, particularmente a las políticas sociales. Para entender la contemporaneidad de la región, analizamos los elementos económicos más significativos desde el 2000, cuando se dio una importante expansión de las políticas sociales, y lo político desde mediados del siglo XX, con el proceso de democratización de Costa Rica.

La investigación se estructura en dos partes, en la primera, *Condiciones marco para las políticas sociales*, se analizan los elementos materiales que permiten o restringen las políticas sociales tales como el crecimiento económico, los principales retos que enfrentan en materia laboral, de desigualdad y pobreza y, finalmente, los niveles y prioridades de inversión social. En la segunda parte del trabajo, *Instituciones políticas y balance de las políticas sociales*, se caracterizan desde una perspectiva crítica las políticas sociales aplicadas en la contemporaneidad.

Condiciones marco para las políticas sociales

La economía política integra analíticamente los fenómenos económicos y políticos. El conocimiento acumulado de cada disciplina y la interacción de sus variables son fundamentales para comprender al desarrollo. Los neoclásicos como escuela dominante de la disciplina económica plantean al mercado como una variable necesaria y suficiente para entender

la dinámica economía; sin embargo, desde la economía política se advierte que el mercado interactúa con otras variables económicas y no económicas, y se desenvuelve en un contexto político particular.

El Estado, como institución rectora de la sociedad contemporánea, único actor con autoridad y carácter legalmente vinculante para la extracción y distribución de recursos y la regulación de acciones, tiene una especial importancia, ya que proporciona el orden político y jurídico con el cual afecta directa e indirectamente al mercado y a las otras instituciones económicas. Como advierten Acemoglu y Robinson (2012), las instituciones políticas, como la calidad de democracia y la capacidad del Estado para regular y gobernar la sociedad, son las que determinan las instituciones económicas, incluyendo la redistribución de los recursos y las prioridades macroeconómicas.

Las políticas sociales son una batería de herramientas de intervención pública que tienen como objetivo mejorar las condiciones de vida de la sociedad, y se pueden dividir analíticamente en dos según su objetivo específico: las de protección, que buscan garantizar las condiciones mínimas de dignidad frente a la vulnerabilidad; y las de promoción, que tienen como objetivo la autonomía y empoderamiento de la ciudadanía. Las políticas sociales son una herramienta fundamental para alcanzar el desarrollo, ya que su objetivo último es garantizar y promover el bienestar social; a través de la redistribución pueden canalizar los recursos materiales del crecimiento económico, y pueden aumentar la productividad laboral de la población.

Como advierte Sen (2000), el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos. Así, el desarrollo se define como la expansión de las libertades. El aumento de la libertad amplía las oportunidades y mejora las capacidades de los individuos para ayudarse a sí mismos e influir en el mundo que los rodea, es el aumento de la capacidad de agencia.

Hinkelammert y Mora (2016) señalan que el desarrollo y el bienestar de la población debe ser el enfoque principal de la economía como disciplina. Una economía para la vida es el análisis de la vida humana en la producción y reproducción de la vida real en sociedad, es un método que analiza la vida real de los seres humanos en función de esta misma vida y de la reproducción de sus condiciones materiales de existencia. Lo primero es la vida del ser humano, toda libertad presupone el estar vivo, la vida, la vida material, concreta, corpórea, y esta posibilidad de la vida presupone el acceso a los medios para poder vivir.

En la misma línea de ideas, Miranda (2017a) advierte que la reflexión económica no debe ser solo verosímil, sino también debe ofrecernos una instancia de evaluación crítica de la realidad que los seres humanos disfrutan. El objetivo fundamental de la economía crítica es mostrar las posibles alternativas de relaciones económicas y sociales más justas constituyendo una teoría, de la cual se derivan políticas específicas para

la construcción de estas alternativas. Adicionalmente, Miranda (2017b) plantea un marco analítico de la libertad como desarrollo y democracia que cuestiona y desnaturaliza los fenómenos que obstruyen las libertades de los sujetos individuales y colectivos, ofreciendo alternativas para que estos sujetos puedan gozar de forma efectiva de las libertades.

La economía centroamericana ha presentado, a lo largo de la última década, signos positivos en sus variables macroeconómicas, manteniendo la estabilidad con bajos niveles de inflación, la cual se ubicó para el 2016 en 3,6%, y con una expansión del crecimiento económico de hasta el 4,1% para el 2015, aunado a una población joven que representa un bono demográfico. Las condiciones internacionales también han sido favorables. La estabilización de los precios de las materias primas, en especial del petróleo, favorece los términos de intercambio; y la recuperación económica y reducción del desempleo en Estados Unidos permitió el aumento de las remesas. Sin embargo, la región se ha caracterizado por una alta dependencia de las remesas, de esta manera, se enfrenta a déficit fiscales que promediaron para el 2016 2,5%, aumentando la deuda pública al 47,2% del PIB regional. Además, el crecimiento y la estabilidad macroeconómica no se han traducido al mismo ritmo en disminución de la pobreza que para el periodo 2000-2017 se ubicó alrededor del 12,1%, con tasas de desempleo superiores al 7% y una tasa de informalidad del 46,3% (Prat y López, 2018; Prat y Solera, 2017).

En Guatemala, el crecimiento económico ha mostrado tasas de crecimiento anual por encima del 4,1% en los últimos 10 años, las cuales han estado asociadas al aumento de la demanda interna a causa del ingreso de remesas. También contribuyó la diversificación de su estructura económica, donde el sector de los servicios representó el 45% del PIB para el 2013; sin embargo, persiste la baja productividad y la precaria infraestructura. Igualmente, en Honduras, el crecimiento económico ha alcanzado tasas de crecimiento de más del 4,8% anual y ha estado asociado en especial al aumento de la demanda interna a causa del ingreso de remesas a los hogares, representando el 70% del PIB en 2015, y en menor medida por el aumento de la producción del sector de servicios (comunicaciones) y del sector agrícola. En El Salvador se ha venido presentando un proceso acelerado de desindustrialización y de baja productividad en los bienes transables, si bien el sector productivo más importante sigue siendo la maquila dedicado a la confección textil, para el 2013 la producción del sector manufacturero cayó un 20% y el sector agrícola un 10,84%, con un auge de las remesas que representaron el 16,37% del PIB (Banco Mundial, 2014, 2019; Cáceres, 2017; Hernández, Sousa y Scot, 2015).

El crecimiento económico en Costa Rica se ha caracterizado por presentar sectores altamente productivos y competitivos integrados con la economía internacional, y sectores con rezagos de competitividad ubicados en zonas periféricas con altos niveles de informalidad. Alrededor del 97% del parque empresarial de Costa Rica es de PYMES y la región Central contaba con un 74% del total de las PYMES para el 2014. Esta

amplia concentración de la actividad ha llevado a aumentos en los costos de transacción generando la caída en la competitividad y afectando los encadenamientos y asociaciones. Por su parte, Costa Rica comparte con los países del Triángulo Norte los problemas de infraestructura (Banco Mundial, 2019; Beverinotti, 2016; MIDEPLAN, 2016).

Así pues, Centroamérica necesita políticas de desarrollo productivo (PDP) que generen encadenamientos y difusión tecnológica, transformen las estructuras productivas hacia sectores intensivos en trabajo, más complejos y menos vulnerables, y que posicionen a las exportaciones en sectores de mayor demanda en la economía mundial. También, se debe garantizar infraestructura de servicios básicos como vialidad y electricidad, y el acceso al financiamiento.

En materia de comercio internacional, desde la década de 1990 se implementaron reformas comerciales con el propósito de incentivar y diversificar las exportaciones de los sectores no tradicionales. Costa Rica, El Salvador y Honduras aplicaron instrumentos como contratos y regímenes especiales de exportación, establecimientos de zonas francas, subsidios a las exportaciones no tradicionales, exenciones fiscales a importaciones de materias primas y bienes de capital para la producción de exportables, simplificación de los trámites aduaneros y reducción de los impuestos a las exportaciones. También firmaron acuerdos de libre comercio destacando el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y tratados de libre comercio con los Estados Unidos, México, Panamá y República Dominicana (Sánchez, 2005).

Lo anterior produjo que en Costa Rica el comercio aumentara en 91% del PIB entre el 2000 y el 2003, en El Salvador el incremento fue del 69,1% del PIB y en Honduras del 92,6% del PIB. Las exportaciones de los tres países aumentaron, el mayor crecimiento de las exportaciones se dio en Costa Rica, donde las exportaciones tradicionales disminuyeron, pero aumentaron en gran medida las exportaciones no tradicionales hasta el 79,5%; también se redujo el déficit de la balanza comercial pasando del 5,4% anual del PIB entre 1990 y 1994, a 1,5% entre el 2000 y el 2003. Con respecto a Honduras, las exportaciones no tradicionales alcanzaron 44% durante el periodo 2000-2003, y al igual que en El Salvador, las exportaciones de maquiladoras de textiles y prendas de vestir con destino a los Estados Unidos siguen siendo la de mayores exportaciones. El principal socio comercial de la región es Estados Unidos con el 32,05% del total de las exportaciones, el comercio intrarregional que representa el 26,1%, la Unión Europea tiene una participación del 13,4%, y finalmente, China fue el cuarto socio comercial con 7,06%. Las reformas comerciales no contribuyeron al crecimiento ni al desarrollo, generaron una entrada masiva de capital especulativo que elevó la oferta de moneda extranjera (Walker, Quijada y Sierra, 2014; Sánchez, 2005).

Los países de la región deben no solo diversificar sus productos sino también sus socios comerciales, ya que es especialmente importante el comercio intrarregional. La subregión creó el primer esquema de integración latinoamericano el 13 de diciembre de 1960, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el cual logró la zona de libre

comercio con el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) y el arancel externo común; sin embargo, el comercio interregional sigue siendo insipiente.

En materia laboral, predomina la informalidad y la precariedad, lo que condiciona los procesos de integración de las estructuras productivas. En El Salvador, la tasa de desempleo es del 6,8%, el 80% de los jóvenes se ubican en trabajos de baja productividad en el mercado informal, y para el 2008 el salario mínimo promedio fue de US\$266,11 mientras que el costo de la canasta básica fue de US\$760,9. En Honduras, para el 2004 el desempleo alcanzó la tasa de 6%, en Guatemala para el 2006 el desempleo alcanzó la tasa de 3,5% y el 57% de la población estaba empleada en el sector informal para el 2014. Incluso en Costa Rica el sector informal emplea en la actualidad al 46,1% de la población (Banco Mundial, 2015; CEPAL, 2019a; CEPAL, 2019b; Martínez y Voorend, 2018; INEC, 2019; Martínez, 2013).

Esto deja en evidencia la importancia de la dimensión cualitativa del crecimiento, no solo importa cuánto crecer sino cómo crecer, y la necesidad de un crecimiento económico intensivo en trabajo y una mejor inserción en las cadenas globales de valor, que permita un proceso de aprendizaje y aumento de la productividad. También se debe invertir en capacitación de la población y en el acceso al capital físico, como infraestructura de servicios básicos, electricidad, agua, transporte y seguridad, y garantizar los derechos asociados a la actividad laboral.

Adicionalmente, los mercados laborales presentan exclusión para la población indígena y en especial para las mujeres, ubicándolos en actividades de baja remuneración como en el sector de la manufactura, de cuido o en actividades de comercio informal y con una sobrecarga de trabajo no remunerado (CEPAL, 2019a). La ocupación de las mujeres en el mercado informal alcanzó en Guatemala el 78,9%, en Honduras el 74,7%, en El Salvador un 72,1% y en Costa Rica el 40%. Las mujeres centroamericanas suelen trabajar en empleos vulnerables, con sueldos bajos, sin contratos y con cobertura de protección social prácticamente inexistente, y con acceso menor a los activos productivos, sobre todo a la tierra (Alvarenga, 2001; CEPAL, 2019a; Lara, 2004). Incluso en Costa Rica, que presenta un relativo mejor desempeño, la incorporación de las mujeres al mercado laboral se da en condiciones desiguales, con un subempleo de 16,9% en contraste con el 11,4% para los hombres. Los ingresos femeninos suelen ubicarse por debajo de los ingresos de los hombres, para el 2015 estos representaron el 87,9% del masculino. El 76% de las mujeres empleadas se ubicaron en el sector de baja productividad (agricultura, comercio, servicios), mientras que los hombres dedicados a este sector fueron del 54,5%, donde el 70,7% de estas mujeres no accedieron al sistema de pensiones (CEPAL, 2019a; MIDEPLAN, 2016). Asimismo, la pobreza de tiempo en las mujeres es mayor al 30%, mientras que en los hombres no llega al 15%. Todo esto contribuye a la violencia de género por el elevado grado de dependencia económica, por ejemplo, en Honduras el 27% de las mujeres entre 15 y 49 años han sufrido de algún

tipo de violencia física, en Guatemala el 9,9% y en El Salvador el 7,7% (Walker, Quijada y Sierra, 2014).

Si la mujer pertenece a un grupo indígena, la discriminación es aún mayor. En general, los indígenas se encuentran entre la población con menor acceso a la tierra e inversión pública, con limitadas oportunidades para encontrar empleo formal con beneficios y acceso al seguro social. En Guatemala, por ejemplo, los índices de participación laboral por género y etnia presentan brechas significativas, y la movilidad educativa es inferior (Díaz, 2012; Grammage, 2012; Romero y Orantes, 2018).

El empleo femenino, como el acceso a la educación y a los activos productivos, tiene una importancia intrínseca en el empoderamiento de la mujer y en la toma de decisión dentro de las familias; además, tiene otros derivados de estima social, ya que las mujeres, en general, proporcionan un mayor bienestar a sus hijos, son promotoras de transformaciones sociales y tienen un rol de pacificación, lo que es especialmente importante para la subregión. La desigualdad de género explica el 88 % de las tasas de homicidios en América Latina, y la evidencia empírica demuestra que la incorporación de la mujer en empleos de calidad permite reducir de manera significativa los niveles de violencia y crimen (Sen, 2000; Serrano y López, 2011).

Esta situación amerita la creación de políticas sociales que permitan la incorporación de las mujeres en el mercado laboral. Por ejemplo, las políticas de redes de cuidado son fundamentales para descargar a las mujeres de las responsabilidades de trabajo no remunerado relacionados con la asistencia a personas dependientes, infantes y adultas mayores, que por razones culturales están asociadas casi de forma exclusiva a las mujeres.

En general, se deben garantizar los derechos colectivos e individuales de las y los trabajadores y, a través de la protección social, garantizar la libertad, equidad, seguridad y dignidad en el trabajo. Para ello se necesitan normas y leyes que permitan el establecimiento de contratos, derechos de sindicalización y seguridad en el trabajo, regulaciones y prohibiciones al trabajo de niñas, niños y adolescentes, salario mínimo, la protección en contra de la discriminación a las mujeres y otros grupos vulnerables en el mercado laboral. También deben considerarse las normativas con respecto al mercado informal y a los trabajadores independientes, debido al peso significativo que tienen en la región y a la importancia de garantizarles un ingreso mínimo.

La discriminación no se da solo en el sector laboral, las comunidades indígenas tienen dificultades y acceso desigual a educación y servicios públicos en general. En Guatemala, por ejemplo, con una población indígena superior al 40% –de la cual más del 70% vive en estado de pobreza–, el análisis de inversión a nivel municipal demuestra que para el período 2008-2014 el Estado ejecutó 1,4 veces más inversión en los municipios con una población menor al 4% de indígenas; es decir, por cada quetzal invertido en la población mestiza/ladina (6,5% del PIB), solo se invirtieron 45 centavos en la población indígena (2,2% del PIB). En materia de acceso a los servicios básicos por parte de la población indígena, para el 2002 solo el 64% contó con aguas residuales y el 87%

con electricidad, el acceso a las comunicaciones y al transporte también fue precario (Adams, 2005; Romero y Orantes, 2018).

Por lo anterior, se necesitan políticas sociales específicas para generar equidad de oportunidades, lo cual corresponde a un valor fundamental del desarrollo, y adicionalmente tiene un importante valor instrumental como reductor de la pobreza, la cohesión social y la estabilidad política. La oportunidad de acceder a un trabajo decente y productivo es fundamental para hacer sostenible la reducción de la pobreza y para la movilidad social en general.

En materia de pobreza, los países que lograron una mayor reducción entre el 2012 y 2017 fueron El Salvador y Costa Rica. Los ingresos totales de Costa Rica variaron positivamente en 2,6% entre el 2012 y 2017, con una variación positiva del 7,4% en transferencias. El Salvador, entre el 2012 y 2017, contó con una variación positiva de 3,9 % del ingreso total, donde las transferencias variaron en 8 % positivamente. Por su parte, Honduras para el mismo periodo tuvo una variación positiva del ingreso total del 3,2%, pero con una variación negativa de -5,8% en las transferencias, aunque mostró el comportamiento más alto de los tres países con respecto al ingreso laboral con 6,8% (CEPAL, 2019a).

El Salvador ha transcurrido por un periodo de reducción de pobreza desde 1992, desde ese año y hasta el 2012 tuvo un ingreso per cápita de US \$3818,8 presentando un crecimiento de 3,1% por año, con tasas negativas solo en el año 2009 a causa de la crisis financiera internacional. Aunque las tasas de crecimiento no han sido muy altas, se ha logrado progresar en los indicadores socioeconómicos, se redujo la pobreza en un 24 % y el índice de desigualdad pasó de 0,51 a 0,44. Se avanzó en los niveles de educación de 4,3 a 6,7 años y la población se urbanizó del 52,2% a 65,8%. El Salvador logró disminuir la pobreza en 0,15% por cada 1% que creció el ingreso per cápita, y por cada 1% que aumentó el ingreso per cápita, la desigualdad disminuyó en 0,05%; a diferencia de Costa Rica que por cada 1% que su economía creció, disminuyó la pobreza en 0,11%, pero por cada 1% que la economía creció, la desigualdad aumentó en 0,09%; mientras que Honduras logró reducir la pobreza en 0,07 % por cada 1 % que aumentó el crecimiento y la desigualdad aumentó en 0,04%; y finalmente, Guatemala redujo la pobreza en 0,05% por cada 1%. De esta manera, se puede afirmar que el crecimiento de El Salvador ha sido a favor de los pobres, donde los ingresos de las poblaciones más vulnerables han aumentado (Tejerina y Muñoz, 2015).

Para el 2017 la pobreza en Costa Rica fue del 15,1% y la pobreza extrema del 3,3%, mientras que en Guatemala la pobreza llegó a 50,5%, y en Honduras, para el 2016, la pobreza y la pobreza extrema alcanzaron respectivamente el 53,2% y 18,8%. La pobreza rural en Costa Rica se posicionó en 4,9%, mientras que en El Salvador fue de un 14,7%, en Guatemala 23,4%, y en Honduras, para el 2016, un 27,5% (CEPAL, 2019). Así pues, el crecimiento económico debe ir acompañado de políticas focalizadas hacia las poblaciones más vulnerables, y con un objetivo de doble inclusión, laboral y social.

En materia de gasto social, Costa Rica es el país del análisis que tiene mayor gasto público y uno de los mayores de toda América Latina; mientras que el gasto público social de El Salvador, Guatemala y Honduras es menor al 10% del PIB. Costa Rica también destaca por su capacidad organizacional estatal, la autonomía y descentralización de sus agencias, y por la efectividad de sus instituciones burocráticas, en contraste con los países del Triángulo Norte que se posicionan por debajo de las medias de América Latina (CEPAL, 2019a; Lehoucq, 2012).

Costa Rica es el país que mayores recursos destina a inversión social con unos US\$22 000 millones para una población de 5 millones de habitantes; en comparación, por ejemplo, con el gasto de Guatemala que es un tercio de este con una población de 16,91 millones. Los impuestos indirectos y directos de la economía financian la política y los programas sociales, en general, estos son progresivos y eficientes en la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad del país. En Costa Rica, el Estado es el actor principal en otorgar los servicios públicos, a pesar de que en la actualidad el papel del Estado se ha reducido, el gasto público sigue manteniéndose entre los más elevados de Latinoamérica con 12,3% del PIB en 2017. El sector del gasto público que tiene mayor importancia es el gasto en educación; a partir de la reforma educativa de 1997, se estableció que se debe garantizar a la educación el 6 % del PIB y desde el 2014 se amplió el porcentaje al 8% del PIB. Costa Rica también es el país con mayor gasto de políticas en el mercado de trabajo de Centroamérica y uno de los mayores en toda América Latina; especialmente desde 2016, el gasto se intensificó y se diversificó de la siguiente manera: 0,04% en servicios de intermediación laboral, 0,32% en capacitación, 0,13% en creación directa de trabajo, 0,20% en incentivos al emprendimiento. Para el año 2016 logró los niveles más elevados de la región de doble inclusión en la población tanto laboral como social con un 23,6%. (CEPAL, 2019b; ICEFI, 2016; Sauma y Trejos, 2014).

El diseño institucional también fue fundamental para lograr este relativo éxito, ya que la mayor parte de las políticas sociales se financiaron con impuestos a la planilla laboral en un contexto de políticas de salario creciente, generando un círculo virtuoso, cuanta más inclusión laboral mayor cantidad de recursos orientados a la inversión social. Esta inversión social se destinó no solo a la financiación de políticas dirigidas a los sectores contribuyentes, sino también a los no contribuyentes, promoviendo la doble inclusión y universalización de las políticas sociales.

Por su parte, el gasto social de Guatemala se caracteriza por una baja ejecución presupuestaria y por la sobreestimación de las condiciones macroeconómicas. En Guatemala, los recursos financieros destinados al gasto en educación y seguridad social de niñas, niños y adolescentes como porcentaje del PIB son bajos, de US\$21, en comparación con Costa Rica que destina US\$455 anuales (ICEFI, 2016; Martínez, 2014).

En Honduras, la inversión social ha aumentado desde 1998 con un gasto público social por habitante de 183 dólares para el 2010 y de 9,2% del PIB para el 2016. A partir del 2014, con la reforma fiscal, los ingresos fiscales aumentaron en 18% del PIB, pero el gasto corriente se redujo en

15,3% para el 2012, el gasto en educación se contrajo en 6,9% del PIB y para 2017 fue del 6% del PIB. Por ejemplo, Honduras no posee seguro de desempleo y presenta altas tasas de desempleo juvenil, y asigna menos de 0,1% del PIB a programas de capacitación juvenil. Adicionalmente, las fallas del diseño público y la capacidad institucional dificultan la eficiencia del gasto público (Hernández, Sousa y López, 2016).

El Salvador ha presentado un déficit fiscal persistente. Entre 2007 y 2013, el nivel de gastos públicos aumentó en 4% del PIB y el déficit fiscal se mantuvo, caracterizado por un impuesto al valor agregado regresivo, con ingresos limitados y altos niveles de evasión fiscal. La inversión social aumentó del 2,9% del PIB en 1993 al 39,4% del PIB en 2009, mediante un aumento de la deuda externa y gracias a la cooperación internacional en un contexto de bajo crecimiento económico de la economía. El Salvador ha ampliado la cobertura y el gasto en protección social y empleo de 3,5% en 2007 a 5% del PIB en 2013, resaltando tanto los programas contributivos (pensiones) como no contributivos (asistencia social, empleo, subsidios). Los subsidios a los servicios públicos forman parte de las prestaciones no contributivas, con 2,4% del PIB (Banco Mundial, 2015; Martínez, 2014).

Guatemala también tiene bajos niveles de recaudación fiscal que condicionan la inversión social, aunado a que el país tiene menor ayuda internacional para el financiamiento de la política social. El Estado de Guatemala es el más pequeño de Centroamérica y uno de los más pequeños del mundo, con ingresos tributarios del 11,1% del PIB entre 2000-2013, alejado del promedio de 17,5% en Latinoamérica. Guatemala presenta una estructura tributaria basada en los impuestos al consumo, generando una fuerte vinculación entre la recaudación y los ciclos económicos. En tanto, el crecimiento insuficiente de la economía podría generar un alto nivel de endeudamiento a causa de los déficits fiscales que ponen en riesgo la sostenibilidad de la deuda del país (ICEFI, 2016; Romero y Orantes, 2018).

En cuanto a la estructura del gasto, en Costa Rica tiene mayor peso el gasto en educación, seguido por la protección social, salud y, finalmente, vivienda y servicios comunitarios. En El Salvador, del total del gasto social, se dedica un poco más del 40% a la educación, 30 % a la protección social y 28% a la salud. En Guatemala, se destina más del 40% a la educación y menos del 20 % a la protección social, 20 % a la vivienda y servicios comunitarios. En último lugar, Honduras destina el 55 % de los recursos a la educación, menos del 10% a la protección social, 32% a la salud y 1% a la vivienda, servicios comunitarios y protección del medio ambiente (CEPAL, 2019a). Se debe advertir que no solo es significativo observar las prioridades macroeconómicas de la inversión social, sino que también la calidad institucional de su aplicación y contexto, y su pericia técnica, los cuales son los elementos que van a condicionar su efectividad.

Finalmente, para entender el panorama del desarrollo en Centroamérica se debe hacer referencia a la violencia. El origen de la violencia en el Triángulo Norte está asociada a su función de corredor que lleva la droga a Estados Unidos, a las pandillas juveniles como las maras que se calculan en más de 900 con más 700 000 miembros en

todo el Triángulo Norte, al aumento de la importación de armas de fuego que supera 4,5 millones de armas pequeñas en 2007 en su mayoría ilegales y, por último, a las débiles instituciones de justicia. La magnitud de la criminalidad ha presentado índices de homicidios para 2006 de 58 personas por cada 100 000 en El Salvador, de 45 homicidios en Guatemala y de 43 homicidios en Honduras, en contraste con Costa Rica que tuvo 8 homicidios por cada 100 000 personas. Asimismo, el crimen y la violencia generan un costo de 7,7% del PIB regional, incluyendo la seguridad ciudadana, los procesos judiciales y el sistema de salud (Serrano y López, 2011; PNUD, 2009).

Instituciones políticas y el balance de las políticas sociales

Los países de Centroamérica comparten importantes elementos históricos, políticos y culturales, pero el carácter específico de lo nacional ha configurado sistemas políticos y democracias claramente diferenciados. Estas diferencias en la historia y grados de la calidad de la democracia han contextualizado de disímiles formas a las políticas sociales.

Se entiende por democracia al régimen político que, mediante el razonamiento público y las instituciones de gobierno electas y reguladas por el control ciudadano y las leyes, busca la libertad y la justicia. Este concepto es estipulativo, normativo y valorativo, no puede ser reducido a un mecanismo. Es político pero no es indiferente a sus derivados no políticos, como las condiciones económicas materiales de la ciudadanía. Para hacerlo operativo se usa la calidad de la democracia, la cual es el grado en el que se cumplen los elementos conceptuales de la democracia (Miranda, 2017c).

Costa Rica es el país que más temprano alcanzó la democracia en Centroamérica y es la democracia sin interrupciones más antigua de América Latina, desde 1953 se han realizado elecciones libres y competitivas. Mientras que el Triángulo Norte, durante las décadas de 1970 y 1980, fue escenario de guerras civiles, con la excepción de Honduras donde hubo relativa estabilidad política, aunque sin mayores libertades. Si bien en la década de 1980 comenzó la liberalización política con la ola de elecciones presidenciales que se inició en Honduras en 1981 y luego en El Salvador en 1982 y en Guatemala en 1984, estas elecciones no pueden considerarse democráticas por la competencia limitada que excluyó todo el espectro de la izquierda, el contexto de guerra, altos niveles de intervención militar, sin división de poderes ni libertad de prensa. Solo luego de los tratados de paz se puede hablar de democracia en el Triángulo Norte. En Honduras con las primeras elecciones libres y competitivas del país que llevaron a la presidencia a Rafael Leonardo Callejas (1990-1994) y que significó la primera alternancia pacífica del poder. En El Salvador con las elecciones presidenciales de 1994, las primeras libres, competitivas y plurales, y que incorporaron al Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) a la vida democrática en forma de partido político. Y en Guatemala con la designación como presidente de Ramiro de León Carpio (1993-1996) por parte del congreso, ya que las instituciones

demonstraron suficiente fuerza para garantizar la subordinación de los militares y garantizar las reglas del juego democrático (Miranda, 2018; Torres, 2015).

En la contemporaneidad, encontramos que en toda Centroamérica hay democracias. Costa Rica cuenta con la mejor democracia de la subregión y una de las mejores de toda América Latina, mientras que en el Triángulo Norte las democracias son relativamente jóvenes y frágiles, sin experiencias históricas, con Estados muy débiles, sin consenso social y con una ciudadanía limitada. Dentro de este último grupo destaca de manera leve El Salvador, con una ciudadanía más activa y un bipartidismo de mayor competitividad que han generado una mayor fiscalización mutua y mayores niveles de eficiencia del gobierno (Miranda, 2017d; IDD-Lat, 2016). Es solo en la década del 2000 cuando por primera vez en la historia democrática de los países del Triángulo Norte llegaron presidentes no conservadores, como Manuel Zelaya en Honduras en 2006, Álvaro Colom en Guatemala en 2008 y Mauricio Funes en El Salvador en 2009.

En este escenario democrático y de mayor pluralidad programática, Centroamérica ha desarrollado una amplia gama de programas sociales para abordar la pobreza, desde seguridad social, programas enfocados en la salud, programas de asistencia social y programas de políticas activas del mercado laboral. También existen programas de asistencia integral para las niñas, niños y adultos mayores, bonos para la salud, nutrición, becas, entre otros. Los programas son financiados por completo por el Estado y otros con participación de las personas, al igual que hay programas con corresponsabilidades por parte de los cotizantes.

Costa Rica tiene una significativa tradición en materia de política social; por ejemplo, desde la administración de Rafael Ángel Calderón Guardia (1940-1944), se implementó una de las reformas sociales más ambiciosas de América Latina para su tiempo, que incluyó la incorporación de garantías sociales en la constitución, códigos laborales y la creación de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), fundando así las bases de la modernidad de un Estado redistribuidor y de la democracia en el país. Luego de la guerra civil (1948), durante el periodo de la Junta Fundadora de la Segunda República, las reformas adelantadas por Calderón se mantuvieron y se sumaron impuestos al capital, se creó un sistema de seguridad social universal y se garantizó la educación pública y de calidad, se nacionalizó la banca y se amplió el crédito rural, y se abolió el ejército. Costa Rica junto a Uruguay lograron desarrollar los más extensos Estados sociales de América Latina, el Estado ha tenido una importancia fundamental en la resolución de conflictos, la redistribución de ingresos, en el cambio social y económico (Miranda, 2018; Torres, 2015).

Actualmente, en materia de políticas universales, Costa Rica cuenta con uno de los sistemas de salud más modernos de toda América Latina y posee un sistema de seguridad social integrado por el sector salud y las pensiones que han logrado la mayor cobertura de la subregión en salud con un 92 % de la población beneficiada, y está regido por tres principios fundamentales con el fin de asegurar el bienestar de la

población, como lo son la universalidad en la cobertura, la equidad en el acceso y la solidaridad en el financiamiento. Además, este sistema cuenta con un seguro social a cargo de la Caja de Costarricense del Seguro Social (CCSS), el cual es financiado por el aporte de los trabajadores, jefes y contribuciones del Estado, con el 86% de la población asegurada y con cobertura en todo el país, incluyendo atención primaria, especializada y hospitalización, al igual que protección por incapacidad con un 60% del ingreso laboral en caso de permiso por salud. Del mismo modo que un seguro de enfermedad y maternidad con protección contributiva y no contributiva, con cobertura para los asegurados y sus familiares (Martínez y Sánchez, 2017; Sauma y Trejos, 2014).

También existen programas de promoción y asistencia social, con el objetivo de erradicar la pobreza extrema, entre ellos destacan el Instituto Mixto de Ayuda Social creado en 1971 y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) creado en 1974. Ambas entidades buscan garantizar las prestaciones sociales de la población con asistencia social, promoción social, fomento a la capacitación, producción, vivienda e infraestructura, y representan el mecanismo financiero de mayor trascendencia en la lucha contra la pobreza. También existen programas como Avancemos, la red de protección al cuidado infantil (REDCUDI) y la red de atención integral para personas adultas mayores (CONAPAM) (Román, 2012; Sauma y Trejos, 2014).

En cuanto a los programas de transferencias condicionadas, el más importante es Avancemos, el cual tiene como objetivo promover la permanencia y reinserción en el sistema educativo de jóvenes de escasos recursos económicos, y también contribuye con incentivos económicos para aumentar las capacidades laborales. Este programa cuenta con tres tipos de prestaciones: transferencias monetarias, incentivos al ahorro y apoyo a la oferta educativa. Los montos de dichas transferencias fueron, para el año 2007, de \$27 para séptimo año, \$36 para octavo, \$45 para noveno, \$63 para décimo, \$81 para undécimo y \$90 para duodécimo, con un máximo de \$144,1 por familia sin importar la cantidad de hijos que pertenezcan al sistema educativo. Para poder acceder a este programa, las familias deben asegurarse de que sus hijos permanezcan en el sistema educativo, que su rendimiento sea bueno y que asistan a consultas médicas al menos una vez al año. Este programa favoreció de enero a diciembre del 2011 a 185 315 estudiantes, para un monto entregado de 47,545 millones de colones (Román, 2012).

En cuanto a las políticas de cuido a personas dependientes, en el 2010 se creó la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI), que busca incorporar a las mujeres al mercado laboral sin descuidar a sus hijos y asegurar el desarrollo físico, cognitivo, lingüístico y socio afectivo de las niñas y niños. Este programa tiene como población meta a infantes menores de siete años de edad con una atención pública o de servicios mixtos entre Estado y sector privado. La REDCUDI cuenta con centros públicos y privados, estos últimos poseen más de 156 centros y 21 Organizaciones de Bien Social (OBS) inscritas, con bebés recién nacidos y niños menores de 12 años. Para el año 2013,

la Atención y Protección Infantil (API) tuvo una cobertura de 19 094 niños; los Centros Infantiles Diurnos de Atención Integral (CIDAI), administrados por OBS, contaron con 7 654 niños beneficiados; los Hogares Comunitarios, CECUDI y otros centros infantiles privados ayudaron a 2 275 niños. La RECUDI se rige por una serie de principios que dirigen su institucionalidad como la justicia social mediante la igualdad y equidad de los derechos, y el respeto a la diversidad. Las personas reciben el mismo trato sin importar el estrato socio-económico, ni las características individuales, dándole mayor legitimidad y sostenibilidad al servicio de cuidado y al desarrollo infantil (Guzmán, 2014).

En materia de mercado de trabajo, existen programas de creación directa de empleo enfocados en los grupos vulnerables de la población, como el Programa Nacional de Empleo (indígena y de obra comunal) que destinó el 0,13% del PIB en 2016, y programas de incentivos para emprendimientos o personas vulnerables con un enfoque de género, como el Fondo de Fomento de Actividades Productivas y de Organización de Mujeres (FOMUJERES), posicionando a Costa Rica como uno de los países con mayor gasto en políticas del mercado de trabajo en América Latina (CEPAL, 2019a).

Si bien Costa Rica comparte con el Triángulo Norte algunas limitaciones en sus políticas sociales, las inversiones sociales acumuladas a lo largo de su historia democrática y su nivel de calidad democrática, hacen de este país un referente para el resto de la región.

En el Triángulo Norte, si bien todos los países han incrementado su gasto público en educación, salud, seguridad social, con cambios importantes en la arquitectura de programas de asistencia social, y a lo largo de los últimos 20 años han establecido programas sociales, siendo especialmente significativas las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), aún queda un amplio trayecto por recorrer en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. El Salvador, Guatemala y Honduras se caracterizan por presentar riesgos socioeconómicos y barreras estructurales que impiden a la población acceder a mecanismos básicos de aseguramiento y servicios sociales.

En el Triángulo Norte existe protección social contributiva y mixta. La protección social contributiva es de baja cobertura, en El Salvador es del 18% de la población, en Honduras del 10% y en Guatemala tan solo el 9%. La protección social mixta que contempla una combinación entre el acceso contributivo y no contributivo a hogares con presencia de niñas, niños y adolescentes, cubre a un porcentaje mínimo en los tres países, en Honduras cubre al 4% de la población, en Guatemala al 5% y el 1% en El Salvador. Esto evidencia la desarticulación entre la protección social y el componente contributivo en la región, debido a los bajos ingresos de los hogares y a su situación laboral. En contraste, la protección social no contributiva tiene mayor incidencia en los hogares con niñas, niños y adolescentes. En El Salvador, el 6 % de los hogares con infantes y adolescentes se encuentra cubierto; en Honduras, el acceso es del 22% en hogares en las mismas condiciones; y en Guatemala, el 25% de los hogares

están cubiertos (Martínez y Voorend, 2018; Sánchez y Martínez, 2015; Martínez, 2014).

La educación merece atención aparte, ya que es fundamental para la movilidad social y para la reducción de la violencia. En el Triángulo Norte se observa una importante universalización de la educación primaria, pero es de baja calidad y aún está pendiente la universalización de la educación secundaria. Por ejemplo, en Honduras solo el 24 % de los jóvenes de las zonas rurales terminaron la secundaria (Alas de Franco, Méndez, Oliva, Serpas y Trigueros, 2016; CEPAL, 2019a; Walker, Quijada, y Sierra, 2014). Esto no solo lesiona un elemento básico del desarrollo como es la educación, sino que adicionalmente mantiene a la mayoría de la población en trabajos informales de baja productividad con una remuneración que no les permite sobrepasar la línea de la pobreza ni entrar a la seguridad social. Las políticas en educación deben ser sensibles a las especificidades de cada país, como su variedad lingüística y cultural, y que respondan a las necesidades laborales con capacidades profesionales y técnicas.

En El Salvador, los programas sociales más destacados han sido la Red Solidaria de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) que busca incentivar la asistencia a la escuela y controles de salud a niñas y niños, mujeres embarazadas, y a la población rural de los 100 municipios más pobres de El Salvador. También se encuentra el programa Comunidades Solidarias Rurales, el cual provee ingresos donados de \$30 al mes a las madres ubicadas en zonas rurales si sus hijos asisten a la escuela y cumplen con las visitas regulares de salud. Asimismo, el Sistema de Protección Social Universal (SPSU) garantiza un piso básico de bienestar, focalizado en los sectores medios, los sectores en situación de pobreza y la población excluida socialmente. Finalmente, destacan los programas de pensiones contributivas para adultos mayores de zonas rurales, con transferencias de US\$50 por persona al mes. De igual forma, destacan los programas de paquetes escolares y uniformes a las familias más pobres, cubriendo a 1,4 millones de estudiantes, y la Ley de universalización de los servicios de cuidado para infantes de cero a tres años de edad (Martínez y Voorend, 2018; Alas de Franco et al., 2016; Banco Mundial, 2015; Sánchez y Martínez, 2015; Martínez, 2014).

En cuanto a la estructura del sistema de salud salvadoreño, cuenta con el Ministerio de Salud (MINSAL), el cual acoge al 77% de la población de forma gratuita; el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) que brinda servicios de salud a personas con empleo formal del sector público y privado cubriendo al 21% de la población; el FOSALUD, el cual brinda servicios de emergencias a las zonas rurales y urbanas, financiada en un 35% de los impuestos al alcohol, tabaco, y similares; y el Sistema Básico de Salud Integral (SIBASI) que cubre a la atención básica con servicios integrales de primer y segundo nivel de atención. También se encuentran las Redes Integrales de los Servicios de Salud (RISS), que buscan garantizar el derecho a la salud en la población; y los Equipos Comunitarios de Salud (ECOS) que se encargan de resolver los principales problemas de salud en los municipios más pobres, enfocados en mejorar la atención a mujeres embarazadas y reducir la mortalidad

materna. Estas instituciones han contribuido al aumento de la esperanza de vida a 72 años en 2012, a la disminución de la tasa de mortalidad neonatal que pasó de 10,2 muertes por mil nacidos vivos en 2003 a 6,5 en 2012, al igual que la tasa de mortalidad infantil que paso de 12,6 por mil nacidos vivos en 2003 a 7 en 2013 (Alas de Franco et al., 2016; Sánchez y Martínez, 2015).

En El Salvador, en materia laboral, existe la institución intermediadora laboral: la Red Nacional de Empleo (RENACEMPLEO) y el centro de capacitación Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP). El Programa de Habilitación para el trabajo (hábil), enfocado en la población desempleada y subempleada de bajos recursos económicos, busca la inserción laboral, la generación de emprendimientos por medio del autoempleo y la creación de microempresas en el turismo y la gastronomía. Por su parte, el Programa Empresa Centro combina la formación teórica con prácticas en empresas y tiene como meta a la población entre 16 y 25 años. Además, se ha apoyado en asistencia técnica a la creación de empresas nuevas con proyectos como FOMYPE implementado con fondos de la Unión Europea (UE), y se han fomentado emprendimientos con programas a estudiantes de bachillerato con simulaciones empresariales. Por último, el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) combina el apoyo al ingreso con capacitaciones, otorga a mujeres \$100 al mes por seis meses, siempre y cuando participen en proyectos comunitarios y capacitación ocupacional, con el propósito de que al culminar los seis meses las participantes logren entrar al mercado laboral o creen sus propias empresas (Banco Mundial, 2015; CEPAL, 2019a).

En Guatemala destaca la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), en el periodo de gobierno 2012-2016, con el objetivo de diseñar, regular y ejecutar políticas públicas orientadas a mejorar el nivel de bienestar de los grupos sociales en situación de pobreza y pobreza extrema. Este ministerio cuenta con una serie de programas sociales de transferencias monetarias o en especies dirigidas a familias en extrema pobreza, de los cuales se puede destacar Mi Bolsa Segura, que reparte alimentos a mujeres jefas de familia en Ciudad de Guatemala que vivan en zonas urbanas vulnerables y que asistan a capacitaciones sobre valores familiares; Mi Comedor Seguro, que entrega alimentos tres veces al día a personas en hospitales públicos, trabajadores informales, adultos mayores, discapacitados o enfermos crónicos, niñas y niños desnutridos, entre otros; el Vaso de Atol, que llega al 26% de las niñas y niños estudiantes; y Mi Beca Segura, el cual otorga becas de formación profesional, de educación básica y becas artesanas (Martínez, 2014).

Otro programa social por destacar para el caso guatemalteco, es el Programa Mi Familia Progresá (MFP), que busca atender a las familias en extrema pobreza con niñas y niños de 0 a 15 años de edad de 45 municipios a través de apoyos económicos dirigidos a la inversión en salud, educación y nutrición. Su focalización se realiza mediante encuestas de condiciones de vida, y la madre del hogar es la que recibe el dinero para la posterior administración y manejo de los recursos, los cuales se

componen por dos tipos de transferencias: un bono de salud y nutrición, equivalente a \$20 mensuales para familias con hijos menores de seis años, y un bono de educación de \$20 mensuales para niñas y niños entre 6 y 15 años de edad (Cecchini, Leiva, Madariaga y Trucco, 2009). En materia laboral se encuentra el programa Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT), enfocado en mujeres jóvenes; este consiste en capacitación y servicios financieros como el microcrédito, servicios no financieros, encadenamiento productivo y promoción de la asociatividad para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), teniendo como objetivo fundamental la incorporación en el mercado laboral. También destacan los programas universales de capacitación, como el Instituto de Capacitación y Productividad (INTECAP), y programas focalizados, como Jóvenes Agricultores (FORJA) y Génesis Empresarial (GE) (Baroni, 2009).

También, en Guatemala, se otorgan bonos de salud y nutrición con un convenio de corresponsabilidad que obliga a las familias beneficiadas a registrarse en el centro de salud más cercano, donde las madres deben llevar a las niñas y niños menores de 6 años a todos los controles médicos de salud preventiva y deben someterse a controles de embarazo y puerperio. Por su parte, el bono de educación obliga a las familias a que las niñas y niños asistan al menos al 80% de las clases por mes. En ambos tipos de bonos, las familias deben asistir a las capacitaciones en salud y educación como corresponsabilidades. Además, existen otros programas ante situaciones extremas, como Alimento Seguro con una cobertura de 97 000 familias, Plan Pacto Hambre Cero que busca reducir la desnutrición crónica especialmente en las niñas, niños, madres embarazadas y lactantes, y el programa Jóvenes protagonistas que atiende a jóvenes para capacitarse de forma complementaria (Cecchini et al., 2009; Martínez, 2014).

En Honduras se destaca el Programa de Asignación Familiar (PRAF), el cual otorga transferencias monetarias, como el bono escolar de \$97 por familia, bono de nutrición de \$114 e incentivos al parto institucional (IPI) de \$60 por evento. De la misma manera, se encuentra el programa Bono Vida Mejor, que otorga recursos a las familias pobres con niñas y niños para incentivar el control de salud infantil y asistencia escolar. Asimismo, la política pública para el Desarrollo Integral a la Primera Infancia promueve estrategias para asegurar la supervivencia, el desarrollo y la protección de las niñas y los niños hasta los 6 años de edad, e incluye asistencia médica, suplementos alimenticios, estimulación mental, actividades educativas, capacitación de las capacidades humanas, reducción del crimen y la violencia en los hogares pobres. También está el Bono 10 000 que equivale a unos \$500 por familia en condición de pobreza o pobreza extrema, con corresponsabilidad de asistir a consultas pre y post natales por parte de las madres y a que sus hijos asistan a la escuela. Por su parte, el programa entrega bonos a las instituciones prestadoras de servicios de educación y de salud mediante el bono a la oferta de educación con \$1 000 dólares anuales para Asociaciones de Padres de Familia (APF) y el Bono a la oferta en salud de \$900 anuales para

Comités de Usuarios de Salud (CUS) (Cecchini et al., 2009; Martínez, 2014; Hernández, Sousa y Scot, 2015; Serrano y López, 2011).

Con referencia al sector salud, el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) otorga servicios de salud a sus afiliados, incluye visitas domiciliarias, medicina general, salud oral preventiva, pediatría general, ginecología, obstetricia y programas de salud materno-infantil. También ofrece atención secundaria y terciaria a los afiliados directos, a sus hijos menores de 5 años y a los cónyuges (maternidad y post parto). Ha promovido diseños de operatividad como el Programa Nuevos Modelos de Gestión que consiste en la construcción de clínicas administradas por los propios municipios, equipos itinerantes del Programa de Reorganización Institucional y Extensión de los Servicios Básicos del Sector Salud (PRIESS) que realizan visitas periódicas, y el Programa ACCESO que busca promover las clínicas comunitarias con personal voluntario. En el año 2000, el 52% de la población tuvo acceso a servicios de salud pública, un 12% por el IHSS y otro 1,5% por servicios privados (Martínez, 2014).

En general, el Triángulo Norte cuenta con una batería significativa y creativa de políticas sociales, pero estas son de carácter residual e inestable. Para que estas tengan un impacto más amplio, deben fortalecer su institucionalidad, se tiene que mejorar la focalización en los sectores más vulnerables como niñas y niños, mujeres, población indígena y personas con alguna discapacidad para una distribución de los recursos más eficientes. Se observa dentro de este grupo de países un mejor desempeño relativo de El Salvador, especialmente en su diseño universalista, esto coincide con su mejor calidad de la democracia derivada de un bipartidismo más competitivo y de mayor alternancia programática.

Si bien Costa Rica, comparada con el Triángulo Norte, tiene una mayor calidad democrática y tiene una mayor prioridad macroeconómica de la política social, comparte problemáticas como una inversión insuficiente, déficit fiscal, baja recaudación tributaria, desigualdad e informalidad de su mercado laboral. Debe reconocerse que la situación socioeconómica del Triángulo Norte es mucho más compleja que la de Costa Rica, no solo por sus mayores niveles de pobreza y desigualdad, sino también por sus niveles de violencia, lo que debilita la capacidad institucional del Estado para su administración en general y para la aplicación de políticas sociales en particular. La paz sigue siendo un objetivo prioritario a alcanzar. Por último, por sus niveles de interdependencias evidenciadas en los flujos migratorios y en la articulación de los grupos regionales del narcotráfico, se hacen necesarias las políticas sociales regionales, donde las distintas dependencias nacionales puedan coordinar políticas sociales y que se generen instancias supranacionales que les permitan enfrentar en conjunto los desafíos compartidos.

Conclusión

Tanto las instituciones políticas como la calidad de la democracia son fundamentales para entender el desarrollo y las políticas sociales. La

democracia no solo es un bien en sí mismo, sino que también contribuye a alcanzar otros objetivos de estima social como las garantías de las condiciones materiales para la vida digna y el desarrollo en general. La democracia es el principal medio para lograr consensos éticos y solidarios, fomenta un marco institucional y jurídico adecuado para las políticas sociales, fortalece su enfoque de derechos, entiende a los individuos y a las comunidades como agentes con derechos, incentiva la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la evaluación de gestión y el acceso a la información. Las instituciones políticas afectan la vocación redistributiva del Estado, su capacidad para implementar políticas sociales y para conseguir los pactos fiscales.

En los casos de estudio, se observa que la temprana democratización de Costa Rica le ha permitido tener una considerable tradición de políticas sociales que buscan el bienestar de la ciudadanía, lo que se plantea como una variable fundamental para entender su relativo éxito en disminución de la pobreza. Mientras que en los países del Triángulo Norte si bien se dieron ampliaciones de la política social en el marco de los acuerdos de paz en la década de 1990 en El Salvador y Guatemala, y en la década del 2000 en los tres países con la apertura programática presidencial, estos países tienen débiles instituciones políticas, democracias frágiles y Estado con poca capacidad administrativa, lo que disminuye la efectividad de las políticas sociales y su continuidad, ya que fueron modificadas durante cada administración presidencial.

Adicionalmente, se observa que el crecimiento económico es importante ya que es el principal generador de recursos para las personas y el Estado, y así la variable de mayor potencial para mejorar las condiciones materiales de la población, pero esta relación no es automática. Por ello, es importante aplicar políticas para que el crecimiento económico sea inclusivo, en especial mediante la generación de empleo. También se debe advertir que el crecimiento económico no llega con la misma fuerza a todos los sectores de la población, por lo que hay que aplicar políticas sociales redistributivas para incorporar a todas las personas en el proceso de crecimiento, generando un círculo virtuoso entre crecimiento económico inclusivo y políticas sociales que cumplan sus objetivos de bienestar social y contribuyan al crecimiento. De igual manera, se deben tener políticas sociales que reduzcan la vulnerabilidad de las personas, y que con un enfoque de derecho garanticen al menos las condiciones mínimas de bienestar.

Las políticas sociales en Costa Rica y los países del Triángulo Norte han tenido una mayor presencia y creatividad en los años más recientes; sin embargo, siguen siendo de carácter residual y los montos invertidos son insuficientes, por lo que se necesitan mayores niveles de cobertura. El principal reto de Costa Rica en materia de política social es la mejora en la calidad de los servicios, mientras que en el Triángulo Norte todavía tiene problemas de expansión. Para conseguir la universalización y la integralidad, se deben jerarquizar las agendas de políticas sociales, dando prioridad al fomento de las capacidades básicas en salud y educación – sobre todo de la población más vulnerable como las niñas y los niños–

y promoviendo la equidad focalizando a las mujeres y a las comunidades indígenas. Y con el fin de que esto sea sostenible y empoderar a las personas, se deben aplicar políticas activas de empleo. Finalmente, para la sustentabilidad financiera y la sostenibilidad temporal, se necesitan introducir reformas fiscales y administrativas. El apoyo social y político a estas reformas depende, de nuevo, de la calidad de la democracia.

Referencias

- Acemoglu, Daron y Robinson, James. (2012). *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Deusto.
- Adams, Richard. (2005). *Etnicidad e igualdad en Guatemala, 2002*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Alas de Franco, Carolina; Méndez, Rocío; Oliva, José; Serpas, Luz y Trigueros, Álvaro. (2016). *La eficiencia del gasto público en educación y salud en El Salvador, 2003-2013*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alvarenga, Ligia. (2001). *La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: un análisis de género*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Banco Mundial. (2014). *ADN económico de Guatemala. Capturando crecimiento con una sección de enfoque sobre empleo*. Guatemala: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2015). *El Salvador estudio del gasto público social y sus instituciones*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2019). *Datos de libre acceso del Banco Mundial*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/>
- Baroni, Bruno. (2009). *Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Guatemala*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Beverinotti, Javier. (2016). *Prioridades de desarrollo y determinantes del crecimiento en Costa Rica*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cáceres, Luis. (2017). Desindustrialización y estancamiento económico en El Salvador. *Revista CEPAL*, 122, 63-84.
- Cecchini, Simone; Leiva, Alicia; Madariaga, Aldo y Trucco, Daniela. (2009). *Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2019a). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2019b). *CEPALSTAT Estadísticas*. Recuperado de https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/perfilesNacionales.asp
- Díaz, Guzman. (2012). Estratificación y movilidad social en Guatemala. *Revista CEPAL*, 107, 31-48.
- Grammage, Sarah. (2012). *Género, pobreza de tiempo y capacidades en Guatemala: un análisis multifactorial desde una perspectiva económica*. México D. F.: CEPAL.
- Guzmán, Juany. (2014). *Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica: El proceso de construcción 2010-2014*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- Hernández, Marco; Sousa, Liliana y Scot, Kinnon. (2015). *ADN económico de Honduras: Con una sección de enfoque sobre pobreza y prosperidad compartida*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Hernández, Marco; Sousa, Liliana y López, Humberto. (2016). *Honduras: Desatando el potencial económico para mayores oportunidades*. Washington D. C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Hinkelammert, Franz y Mora, Henry. (2016). *Hacia una economía para la vida. Preludio a una segunda crítica de la economía política*. Bolivia: Dirección General de Fortalecimiento Ciudadano.
- ICEFI. (2016). *La Eficiencia del Gasto Público en Educación y Salud en Guatemala, 2003-2013*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- IDD-Lat. (2016). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (2016)*. Montevideo, Uruguay: Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com.
- INEC Costa Rica. (2019). *Buscador de estadísticas*. Recuperado de <http://inec.cr/>
- Lara, Silvia. (2004). *Costa Rica en la última década: "políticas pobres, para los pobres, con pobres resultados"*. Quito Ecuador: CEPAL.
- Lehoucq, Fabrice. (2012). La economía política de la desigualdad en Centroamérica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 38(1), 79-108.
- Martínez, Juliana. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Guatemala*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Martínez, Juliana. (2014). *Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras: avances y desafíos*. Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- Martínez, Juliana y Voorend, Koen. (2018). La eficiencia del gasto público en educación y salud en El Salvador, 2003-2013. En Carmen Midaglia, Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia (Coords.), *Políticas sociales. en América Latina en los inicios del Siglo XXI. Innovaciones, inercias y retrocesos* (pp. 109-138). Buenos Aires: CLACSO.
- Martínez, Juliana y Sánchez, Diego. (2017). ¿Cómo alcanzó Costa Rica la incorporación social y laboral? *Revista CEPAL*, 121, 131-147.
- MIDEPLAN. (2016). *El enfoque de brechas estructurales. Análisis del caso de Costa Rica*. Santiago Chile: Naciones Unidas.
- Miranda, Rafael. (2018). Political Systems in Central America. A Compared Historical Analysis. *Temas de Nuestra América. Revista de estudios Latinoamericanos*, 34(64), 83-106.
- Miranda, Rafael. (2017a). Economía crítica Latinoamericana. Elementos filosóficos, teóricos y evidencia empírica. *Revista Iberoamérica*, 3, 75-98.
- Miranda, Rafael. (2017b). La libertad como desarrollo y democracia. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 51(2), 203-220.
- Miranda, Rafael. (2017c). La democracia: cuatro elementos para un concepto. *Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas*, 19(1), 1-15.
- Miranda, Rafael. (2017d). ¿Qué ha sido de las democracias de la segunda ola? Estudio histórico comparado entre Costa Rica, Colombia y Venezuela. *Revista de Ciencia Política*, 12(24), 281-304.

- PNUD. (2009). *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. Ciudad de Guatemala: Naciones Unidas.
- Prat, Jordi y López, Arnoldo. (2018). *Crecimiento inclusivo. Retos y oportunidades para Centroamérica y República Dominicana*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Prat, Jordi y Solera, Marco. (2017). *Cuando los vientos a favor se agotan: oportunidades para fomentar el crecimiento inclusivo en Centroamérica y República Dominicana*. México, Panamá y República Dominicana: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Román, Isabel. (2012). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Costa Rica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Romero, Wilson y Orantes, Ana. (2018). *Estudio sobre racismo, discriminación y brechas de desigualdad en Guatemala*. Ciudad de México: Naciones Unidas.
- Sánchez, Diego y Martínez, Juliana. (2015). *La incorporación social en Centroamérica: trayectorias, obstáculos y oportunidades*. Ciudad de México: CEPAL.
- Sánchez, Marco. (2005). *Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras*. México D. F.: Naciones Unidas.
- Sauma, Pablo y Trejos, Juan. (2014). *Impacto de la Política Fiscal en la Distribución del Ingreso y la Pobreza en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Serrano, Rodrigo y López, Humberto. (2011). *Crimen y violencia en Centroamérica un desafío para el desarrollo*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Tejerina, Luis y Muñoz, Laucel. (2015). *20 años de reducción de pobreza y desigualdad en El Salvador*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Torres, Edelberto. (2015). *Centroamérica: entre revoluciones y democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores/CLACSO.
- Walker, Ian; Quijada, José y Sierra, Jose. (2014). *Enfrentando el reto de la exclusión social en Honduras*. Honduras: Banco Interamericano de Desarrollo.

Notas de autor

- * Venezolana. Investigadora invitada en el Grupo de Investigación sobre Estudios del Desarrollo y Democracia (GISED) de la Universidad de los Andes, Venezuela. Economista de la Universidad de los Andes, Venezuela. Correo electrónico: luzmimita22@gmail.com ORCID: orcid.org/0000-0003-0272-7572
- ** Venezolano. Director cofundador del Grupo de Investigaciones Sobre Estudios del Desarrollo y Democracia (GISED). Postdoctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Central

de Venezuela, Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales Universidad Ricardo Palma de Perú, Magister en Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador, Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Humanas de la Universidad de los Andes Venezuela, Economista de la Universidad de los Andes Venezuela. Actualmente se desempeña como coordinador de la Sección de Estudios de Posgrado del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES). Profesor de pregrado del área de Política Económica Aplicada y de posgrado en el Doctorado en Estudios Políticos, Doctorado en Ciencias Humanas, Maestría en Economía y Maestría en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Venezuela. Correo electrónico: rafaelgustavomd@hotmail.com ORCID: orcid.org/0000-0002-4590-5431