

Exclusión social y democracia en Centroamérica

*Evelyn Villarreal Fernández**

En este documento se recopilan una serie de investigaciones y desarrollos teóricos y metodológicos sobre los conceptos de exclusión política, participación y habilitación ciudadana, y su relación con la calidad de la democracia, los cuales se han realizado desde el Programa Estado de la Nación, a través de sus diferentes proyectos e informes¹. En resumen, los resultados de estos trabajos señalan que las exclusiones sociales extremas niegan el ejercicio de los más básicos derechos y deberes ciudadanos, y por lo tanto afectan negativamente los procesos de democratización o de mejoramiento de la calidad de la democracia en la región. No existe en el mundo ninguna experiencia de consolidación democrática exitosa en condiciones donde importantes porcentajes de población están excluidos.

* Politóloga, actualmente coordinadora de investigación del Informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible.

¹ El Programa Estado de la Nación es una iniciativa de las universidades públicas de Costa Rica reunidas en el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría de los Habitantes. Fue creado en 1984, con el auspicio de varias agencias nacionales e internacionales (PNUD, OIT, OPS, UNICEF, etc.), y se cuenta entre las iniciativas más antiguas del planeta en medición nacional del desempeño en desarrollo humano. Su misión es mejorar el acceso de la ciudadanía a información amplia, oportuna y veraz sobre los asuntos de interés público. En la actualidad, se encarga de la elaboración periódica de tres publicaciones principales: el Estado de la Nación, el Estado de la Región Centroamericana y el Estado de la Educación. Además de ello, produce regularmente materiales sobre temáticas especializadas: Auditoría sobre la Calidad de la Democracia, Informe de Transparencia Presupuestaria, módulos educativos, entre otros. Disponible al 6 de agosto de 2010 en: <<http://www.estadonacion.or.cr>>.

1. Democracia y ciudadanía: algunos fundamentos conceptuales

En las distintas investigaciones realizadas en el Programa Estado de la Nación se utiliza como concepto de democracia un sistema que organiza el acceso y el ejercicio del poder político en una sociedad, basado en el reconocimiento y protección institucional a los derechos ciudadanos. Se ha llegado a esta interpretación luego de revisar los avances más recientes en teoría política y conjugarlos con los propios resultados de investigaciones y hallazgos en Costa Rica y en la región centroamericana².

Más recientemente, Vargas Cullell³ ha propuesto un diagrama de cuatro dimensiones para sintetizar esta forma de interpretación del concepto de democracia. A continuación se realizará un breve repaso de este concepto. En primera instancia se parte de la división entre poder delegado y no delegado a una autoridad pública. Esto es el principio básico de que en una democracia la soberanía (el poder político) reside en el pueblo, éste delega una parte de ese poder en sus representantes políticos cada vez que acude a elecciones. Sin embargo, otra parte de esa soberanía permanece en cada ciudadano. El poder delegado a una autoridad no constituye un mandato ilimitado, sino que está sujeto al principio de la legalidad, a controles interinstitucionales, al escrutinio y la rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Adicionalmente, el poder que los y las ciudadanas mantienen sin delegar se operacionaliza por medio de una amplia gama de mecanismos de control y participación, muchos de los cuales han

² Véase este proceso de evolución del concepto de democracia en: O'Donnell, G., J. Vargas-Cullell, et al., *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Homo Sapiens Ediciones y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires, 2003; Vargas-Cullell, J., E. Villarreal, et al., *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. Programa Estado de la Nación. Costa Rica, San José, 2001; Proyecto Estado de la Nación, *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José, 2003.

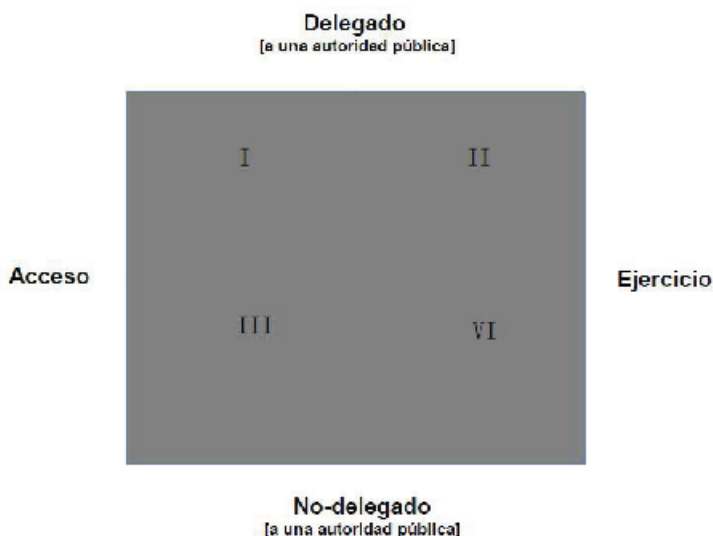
³ Jorge Vargas Cullell es el Subdirector del Programa Estado de la Nación. Actualmente este académico está preparando una publicación que desarrolla con amplitud este esquema, con aplicación directa en la región centroamericana.

La dimensión de la pobreza y su impacto en las facetas de la participación política

sido creados o mejorados en una reciente ola de legislaciones sobre esta materia.

En segunda instancia el diagrama muestra una diferenciación entre acceso y ejercicio del poder (tanto del delegado como del no-delegado). En los cuadrantes I y III se encuentran las dimensiones relacionadas con aquellos procesos y condiciones necesarias para acceder el poder, en el caso del poder delegado esta dimensión sobre acceso tiene relación con los sistemas electorales y de partidos políticos. Mientras que en el caso del poder no-delegado, el acceso se relaciona con un conjunto de condiciones mínimas sociales del contexto democrático que le permitiría a los ciudadanos activar sus derechos de petición de cuentas o participación (esta habilitación mínima se detallará más adelante).

Gráfico 1. Dimensiones del concepto de democracia



Fuente: Vargas Cullell, J., inédito.

En el primer cuadrante se apunta el componente del régimen político, es decir, en el conjunto de normas e instituciones que regulan el acceso al poder. En el caso de un régimen

democrático, este acceso se logra mediante elecciones libres, limpias, competitivas y reiteradas, para lo cual requiere del reconocimiento y protección de un conjunto de libertades y derechos ciudadanos. En términos prácticos este componente se ha estudiado en los informes del Estado de la Nación y de la Región por medio de investigaciones sobre los sistemas electorales, los partidos políticos (a nivel nacional y municipal), la financiación de la política, la participación ciudadana electoral y las relaciones cívico-militares.

Una democracia incluye dimensiones que van más allá de un régimen político. La concepción de una democracia más allá del régimen es producto de varios años de reflexión. Desde un punto de vista teórico se basa en las elaboraciones más recientes del politólogo Guillermo O'Donnell, quien ha subrayado la vinculación entre las dimensiones “intra” y “extra” régimen en el estudio de la democracia. Es por ello que en el componente II se desarrolla el concepto de Estado democrático de Derecho. Éste alude a los modos de organizar el Estado para asegurar la protección y el respeto de los derechos ciudadanos y la subordinación de los gobernantes a la ley son parte de ella. Refieren, además, a los modos cómo se ejerce el poder en una sociedad, pues la vigencia de las libertades públicas o la separación de poderes no se limita a los períodos electorales. Todo gobernante democráticamente electo está compelido a respetarlas durante su gestión de gobierno. Sin estas condiciones es imposible la existencia y funcionamiento de un régimen democrático. Por ejemplo, un régimen democrático no puede funcionar sin una separación y mutuo balance de poderes de Estado, o sin una normativa constitucional y legal que garantice la neutralidad e independencia de los órganos electorales.

En el cuadrante III y IV se ubican dos componentes relacionados con el concepto de ciudadanía y participación ciudadana, que justamente son posibles en la medida que las personas conservan una parte de la soberanía que no delegan. En las secciones siguientes se explicarán en detalle ambos componentes por tratarse de los temas centrales de la ponencia.

La dimensión de la pobreza y su impacto en las facetas de la participación política

El funcionamiento adecuado de todos los cuadrantes garantiza la estabilidad de la democracia y su progresivo mejoramiento y adaptación. Algún desbalance da origen a democracias con algún adjetivo, por ejemplo **democracias delegativas** cuando el Estado de Derecho (cuadrante II) no funciona adecuadamente como contrapeso y fiscalizador del poder político, entonces el soberano –casi siempre electo por amplias mayorías– gobierna según le parezca, sin restricciones más que el término de su mandato y las relaciones de poder “real” que mantenga la sociedad⁴.

A partir del 2001, con la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, los sucesivos informes del Estado de la Nación y del Estado de la Región rescatan como punto de partida del análisis, un concepto en donde se encuentran todas estas dimensiones, y la democracia es una idea más inclusiva que comprende:

- Un sistema para elegir a los gobernantes que desarrolla formas de representación política responsable de los intereses ciudadanos.
- Un modo de organizar las instituciones del Estado y sus relaciones con la sociedad, basado en el reconocimiento de la dignidad de las personas, la protección de los derechos civiles y políticos, y la rendición de cuentas de los representantes políticos y de los funcionarios públicos.
- Un modo de convivencia entre las personas capaz de garantizar un mínimo de oportunidades y capacidades para ejercer los derechos ciudadanos.

Ahora bien, por democratización se entiende, por tanto, la progresiva aplicación de los principios democráticos de organización del acceso y ejercicio del poder en los diversos ámbitos que componen una sociedad (incluyendo por supuesto, en primer lugar, a su régimen político). Incluye los cambios constitucionales, legales y reformas institucionales que amplían los derechos y garantías que las personas poseen, más allá de

⁴ O'Donnell, G., “Delegative Democracy”, en: *Journal of Democracy*, v. 5 no. 1. The Johns Hopkins University Press, enero de 1994, págs. 55-69.

sus derechos de electores libres, y que expanden sus capacidades y las de las agencias públicas especializadas en el control de la regularidad administrativa y en la regulación de las relaciones sociales y económicas, para fiscalizar y obligar a las personas en puestos de autoridad⁵.

2. El avance de la democracia en Centroamérica⁶

Tomando como punto de partida el concepto anteriormente expuesto de democracia, los informes Estado de la Región (1999, 2003 y 2008) han estudiado la democracia centroamericana desde esas tres perspectivas: el acceso al poder político (régimen), el ejercicio de ese poder en una sociedad, y el reconocimiento y la protección institucional de los derechos de la ciudadanía.

a. Democratización de los regímenes políticos es el mayor avance

La valoración del último Informe Estado de la Región (2008) concluyó que democratización de los regímenes políticos sigue siendo el mayor logro político de las últimas décadas en la región. No se identificaron defectos en el diseño institucional y legal de los sistemas electorales que generen ventajas indebidas a favor de los gobiernos. Los niveles de participación ciudadana en Centroamérica son similares al resto de América Latina y, en términos generales, no propician cuestionamientos a la legitimidad de los gobiernos. Sin embargo, la democratización de los regímenes es una tarea inconclusa en la mayor parte del istmo, situación que genera algunas amenazas y riesgos para la estabilidad. Fue más fácil crear regímenes políticos que desmontar los aparatos autoritarios enclavados en los Estados centroamericanos.

⁵ Whitehead, L., *Democratization. Theory and Experience*. Oxford, Oxford University Press, 2002.

⁶ Tomado de: Proyecto Estado de la Nación, Informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible. Programa Estado de la Nación, San José, 2008.

La dimensión de la pobreza y su impacto en las facetas de la participación política

En este sentido, se detectaron tres problemas importantes: en primer lugar, la falta de regulaciones y transparencia del financiamiento político; en segundo lugar, la falta de independencia política de las autoridades electorales y, en tercer lugar, un incompleto proceso de inclusión ciudadana que provoca exclusiones políticas. Estos factores muestran poca evolución en relación con lo señalado por el segundo informe (2003).

Salvo en dos países, la conformación y dinámica de los sistemas de partidos políticos no crea amenazas a la estabilidad. La tendencia regional es a la combinación de ejecutivos relativamente débiles, con gobiernos divididos y sistemas multipartidistas moderados y no polarizados. Esta situación genera situaciones complejas (pero no críticas) para la gobernabilidad, aunque constituyen un desincentivo para establecer mayorías políticas estables que impulsen políticas públicas favorables al desarrollo humano. Esto afecta negativamente las posibilidades de remover los déficits a la inclusión ciudadana.

En términos de la reglas de acceso al poder, una situación preocupante continúa siendo la falta de independencia de los organismos electorales en la región. En la mayoría de los países del istmo, existe un control partidista sobre la máxima autoridad electoral. En Nicaragua el tribunal está controlado totalmente por los partidos políticos, aunque formalmente no esté así establecido ni en la Constitución ni en la ley electoral. En El Salvador, pese a la demanda de diversos sectores sociales y académicos, también se mantiene un organismo máximo de gestión electoral bajo control de los partidos, aunque con la participación de magistrados independientes propuestos por la Corte Suprema de Justicia. En contraste, en Costa Rica el diseño institucional y la costumbre garantizan la integración no partidista de Tribunal Supremo de Elecciones.

La independencia política de la máxima autoridad electoral es una condición que facilita la realización de un escrutinio limpio de los votos, quizá el momento más delicado de los procesos electorales. Sin embargo, no necesariamente la falta de independencia produce procesos de conteo fraudulento de

votos, uno de los riesgos asociados a la falta de garantías, o el no reconocimiento de los resultados por los perdedores, quizá el principal riesgo para la estabilidad política. La intervención de otros factores puede evitar que estos peligros se materialicen: la presencia de observadores internacionales, la transparencia del escrutinio y la celeridad con que se dé a conocer el resultado pueden ser cruciales para el fraude. Asimismo, las negociaciones entre las fuerzas en pugna pueden llevar a acuerdos para dar salida a situaciones de enfrentamiento.

En los últimos cinco años, en casi todos los países de la región han emergido cuestionamientos a la limpieza de los resultados electorales. Sorprendentemente, estas situaciones han involucrado desde a Nicaragua, el país con menores garantías a la limpieza electoral, hasta a Costa Rica, el país con mayores garantías. En todos los casos, los cuestionamientos estuvieron asociados a resultados electorales muy ajustados, por ejemplo las elecciones nacionales de Honduras y Costa Rica del 2006, y en las municipales de El Salvador de ese mismo año.

Cuadro 1. Garantías a la limpieza de las elecciones, según el tipo de autoridad electoral

Designación	Integración		
	No partidista (3)	Mixta (2)	Partidista (1)
No política (3)	Costa Rica (6)	(5)	(4)
Política (1)	Guatemala	El Salvador (3)	Nicaragua (2)
	Honduras		
	Panamá		
	(4)		

Nota: los números entre paréntesis indican puntuaciones para cada celda según sea la garantía que garantizan para las elecciones. Sin embargo, solo indican un ordenamiento entre las distintas categorías de la integración y designación de los organismos de gestión electoral. Fuente: Elaboración propia a partir de la estructura analítica Artiga, 2004.

b. Debilidades en los Estados democráticos de Derecho

Las debilidades de los Estados democráticos de Derecho siguen constituyendo una significativa amenaza para la estabilidad democrática. Las barreras al acceso ciudadano a la justicia

se complementan con la falta de transparencia y rendición de cuentas en varios de los poderes judiciales. A su vez, la falta de transparencia y rendición de cuentas están asociadas a serios problemas de independencia externa e interna de los sistemas de administración de justicia y a síntomas preocupantes de corrupción judicial. Esto es una grave amenaza a la democracia en el istmo la que, al menos en un país (Nicaragua), ha generado en los últimos tiempos turbulencias que han puesto en riesgo la estabilidad democrática. Cinco años después de la publicación del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá (2003), la información actualizada del presente informe permite mantener, con pocos matices, las conclusiones a las que se arribó en esa ocasión, lo cual subraya la lentitud de los avances en el tema.

En América Central la mayoría de los países gastan poco o muy poco en sus sistemas judiciales. Cuando se examina el gasto per cápita, una medida más adecuada para determinar el nivel de esfuerzo que un país realiza, se reitera la situación vista al inicio de la presente década: Costa Rica y El Salvador son, por mucho, los que más invierten en esta materia.

Costa Rica es el país con mayor gasto per cápita, y su nivel real de esfuerzo es aún mayor si se incluyeran en el análisis una serie de dependencias del Poder Judicial; El Salvador es el que, en términos absolutos, más avance registra en el istmo (Cuadro 2). El resto de los países está con niveles de gasto entre dos y cuatro veces más bajos, destacando Guatemala como el que menos esfuerzo efectúa. Nicaragua registra el mayor incremento en el gasto judicial per cápita al compararse la situación de 2006 con la existente en 2002⁷. En términos comparativos, el gasto judicial en todos los países de la región es bajo excepto Costa

⁷ Una vez que se logre armonizar los parámetros de recolección estadística de los poderes judiciales centroamericanos, resulta importante establecer si los montos asignados efectivamente se ejecutan y en qué proporción, ya que suele haber diferencia entre el presupuesto autorizado y el efectivamente ejecutado.

Rica, que tiene un nivel intermedio cuando se compara con los países de la OCDE⁸.

Cuadro 2. Centroamérica: presupuesto de los poderes judiciales por habitante. 2002-2006 (en dólares)

País	Presupuesto per cápita					Diferencia
	2002	2003	2004	2005	2006	2002-2006
Costa Rica ^{a/}	27,0	28,0	27,9	28,5	29,9	2,9
El Salvador	17,3	16,9	18,1	19,7	23,7	6,4
Guatemala	4,3	6,6	6,3	6,4	6,9	2,6
Honduras	4,8	5,7	6,4	7,6	8,0	3,2
Nicaragua	5,4	6,4	6,0	7,4	9,2	3,8
Panamá	11,4	12,3	12,5	12,3	12,9	1,5

a/ Si se contemplasen el presupuesto del Ministerio Público y al Organismo de Investigación Judicial, los valores per cápita en Costa Rica hubiesen sido: 39,0 (2002); 40,5 (2003); 40,8 (2004); 42,4 (2005) y 44,6 (2006).

Fuente: Solana, 2007.

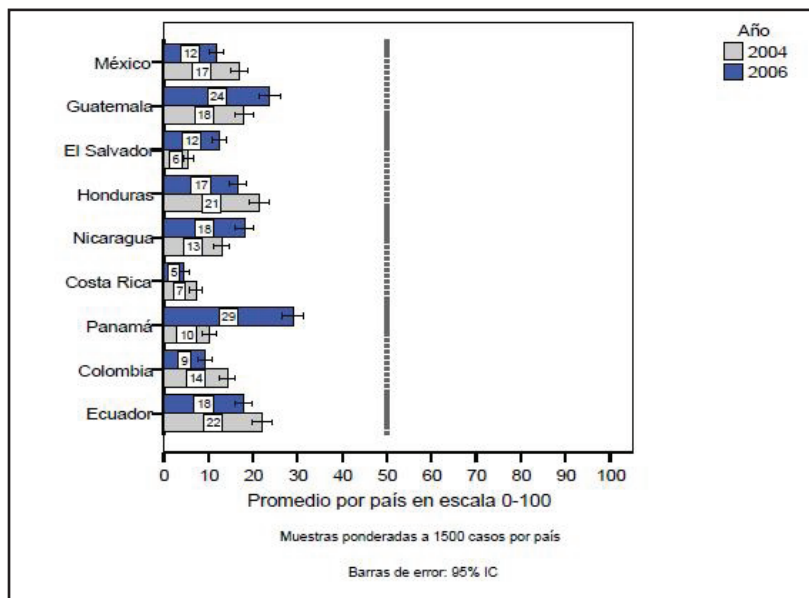
c. Convivencia ciudadana tiene dos grandes desafíos: seguridad y exclusión social

A pesar de los problemas que la democracias centroamericanas han exhibido para apalancar el desarrollo humano, no existe un apoyo ciudadano a favor de un quiebre democrático. Sin embargo, la principal amenaza es un cierto y mayoritario apoyo (con distintos niveles de intensidad) a favor un líder “milagroso” que recorte libertades y garantías democráticas con tal de resolver problemas del país. Hay, pues, algunas condiciones favorables en el clima de opinión pública en Centroamérica a favor de figuras políticas como las surgidas en otros países de América Latina durante los últimos veinte años (aunque con distinto signo ideológico). La información disponible sugiere, sin embargo, que la demanda a favor de los poderes especiales es social y políticamente difusa, es decir, que por el momento

⁸ Véanse los capítulos 7 y 11 del Informe Estado de la Región 2008. En países como Alemania o los Países Bajos registran gastos per cápita anuales de más de \$60 (OECD, 2007).

no está constituida en actores sociales y políticos definidos, lo cual mitiga el riesgo para la estabilidad.

Gráfico 2. América Latina: promedio de apoyo a un líder fuerte que no sea electo. 2004-2006



Nota: Para la medición del apoyo al autoritarismo se empleó la siguiente pregunta de los cuestionarios LAPOP 2004 y 2006 de Proyecto de Opinión Pública en América Latina de la Universidad de Vanderbilt:

“AUT1. Hay gente que dice que necesitamos un líder fuerte que no tenga que ser elegido a través del voto. Otros dicen que aunque las cosas no funcionen, la democracia electoral, o sea el voto popular, es siempre lo mejor. ¿Qué piensa Ud?”

Fuente: Vargas, 2007, con base (LAPOP 2006).

La principal amenaza prepolítica de la convivencia ciudadana a la estabilidad democrática en Centroamérica, proviene de la compleja situación de seguridad que enfrenta el istmo. Esta situación constituye un riesgo potencial e inédito para la estabilidad democrática en algunos países de la región, con implicaciones para la dinámica regional. En la primera década del siglo XXI han emergido nuevos factores de inseguridad. A diferencia del pasado, no tienen un carácter político, pero plantean complejos retos para los gobiernos nacionales y las

instituciones de la integración regional, pues inciden sobre la economía, la sociedad y la política del istmo. Estos factores son: la inmersión de Centroamérica dentro de la geopolítica del narcotráfico, las actividades delictivas de las maras, la debilidad de los Estados de Derecho y el fácil y generalizado acceso de la población a armas ligeras. Las condiciones nacionales son las que amplifican o morigeran la incidencia de los factores regionales de inseguridad y, consecuentemente, establecen capacidades distintas para formular respuestas a esta problemática, congruentes con los principios y el funcionamiento de un Estado democrático de Derecho.

El análisis de los factores regionales de inseguridad y del estado de situación en seis naciones centroamericanas ha permitido identificar características comunes a todas ellas, pero también rasgos marcadamente distintos en la manera de articular la inseguridad ciudadana con el desarrollo y la vigencia del Estado de Derecho. Ahora bien, pese a esta diversidad, algunos países comparten situaciones similares, al punto que pueden agruparse dentro de una misma “situación estratégica de seguridad”⁹.

En este panorama de inseguridad ciudadana, la amenaza más importante para las democracias es la que representan las organizaciones del crimen organizado con capacidad para, en la práctica, disputar a los Estados el control operativo sobre regiones del territorio¹⁰. A diferencia de otras amenazas del crimen organizado que también tienen efectos adversos

⁹ Una situación estratégica es la descripción sintética de los rasgos determinantes que configuran el estado de cosas en uno o varios países, en este caso en materia de seguridad ciudadana. Es una representación esquemática de realidades complejas que se abstrae de los rasgos singulares, una situación prototípica que se basa en la identificación y posterior agrupación de los casos más semejantes utilizando el método de la menor diferencia. Informe Estado de la Región, 2008.

¹⁰ De acuerdo con la Oficina contra la Droga y la Delincuencia de las Naciones Unidas, el crimen organizado es cualquier grupo constituido con el propósito de delinquir (ODDNU, 2007). Esta amplia definición incluye fenómenos muy distintos, desde pandillas organizadas para la delincuencia común hasta sofisticadas organizaciones internacionales para el tráfico de armas y drogas.

La dimensión de la pobreza y su impacto en las facetas de la participación política

sobre el orden público¹¹, ésta tiene un efecto directo sobre la estabilidad democrática pues socava la autoridad legítima sobre el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado. Esta amenaza se convierte en un riesgo político cuando los actores ilegales controlan amplias regiones del territorio de un país, tanto en zonas urbanas como rurales, donde imponen su autoridad mediante el uso de la violencia y, sin que sea excluyente, la cooptación o eliminación de la autoridad pública¹².

Cuadro 3. Situaciones estratégicas prototípicas de inseguridad ciudadana y Estado de Derecho en Centroamérica, 2007

Situación prototípica	Países que se aproximan
Alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes Estados de derecho y aplicación de mano dura	Guatemala, Honduras y El Salvador*
Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, frágiles Estados de derecho y poca o nula aplicación de mano dura	Nicaragua y Panamá*
Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, robusto Estado de derecho y nula aplicación de mano dura	Costa Rica

*Son los casos que muestran al menos una diferencia importante con los otros que han sido agrupados en la misma categoría.

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2008.

- 11 Los actores ilegales lesionan los derechos ciudadanos ya que aumentan la exposición de las personas a la violencia delictiva; su operación puede servir de justificación a las autoridades públicas para restringir el régimen de libertades civiles (capítulo 11) y, en muchos casos, tienen efectos adversos sobre la institucionalidad pues cooptan las instituciones públicas para su beneficio en detrimento del bienestar general.
- 12 Los actores ilegales intervienen en los sistemas financieros, sociales y políticos y socavan el accionar estatal a través de la utilización de la corrupción como eje fundamental por el que transitan todas las modalidades de criminalidad organizada. Operan a través de redes flexibles, de rápida expansión, con gran capacidad de adaptación y readaptación. Estas redes pueden en ocasiones superar los mecanismos estatales de control. Los procesos de globalización le han servido de plataforma para formar a través de redes y alianzas estratégicas, verdaderas multinacionales del crimen. Si el Estado en América Central está amenazado por la disputa sobre el control del territorio, los riesgos específicos para la estabilidad democrática se originan en sus capacidades para corromper a funcionarios, agentes de aduanas, policía, militares, empresas privadas y agentes públicos, e incluso, autoridades más altas de gobierno.

En Centroamérica operan múltiples actores ilegales relacionados con el tráfico de ilegal de personas¹³, la prostitución, la pornografía infantil y el tráfico de órganos; el narcotráfico, el sicariato, el secuestro y la extorsión; el lavado de dinero, el tráfico de armas, de desechos químicos y nucleares, el tráfico de autos robados, el comercio ilícito de madera y el tráfico de especies en peligro de extinción, entre otros. De éstos, sin embargo, solo hay dos actores que han desarrollado la capacidad para disputarle al Estado el control operativo de territorios: el narcotráfico y las denominadas “maras”.

d. Habilitación ciudadana en Centroamérica

Un régimen democrático debe garantizar condiciones mínimas de habilitación ciudadana. Por ello se entiende que las personas (real o potencialmente) ciudadanas tengan las capacidades indispensables para funcionar como tales. En términos del desarrollo humano, ello implica que las personas pueden ejercer su libertad sin padecer los efectos de exclusiones sociales, económicas, políticas y culturales generadas por la pobreza absoluta¹⁴. En la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia, esto se operacionalizó en los siguientes atributos de una sociedad:

- las personas adultas con derecho a la ciudadanía poseen una identificación que los habilita como tales;
- las y los habitantes tienen una esperanza de vida al nacer similar, sin distingos sociales o étnicos;
- las y los habitantes tienen acceso a trámites administrativos y judiciales en su lengua materna.
- las y los habitantes no padecen de desnutrición en segundo y tercer grados, y

¹³ El tráfico ilegal de personas involucra a su vez cosas distintas: el “coyotaje” para la migración intra o extrarregional y la trata de blancas.

¹⁴ Sen, A., *Social Exclusion: Concept, Application and Scrunity*. Social Development Papers No. 1. Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank, Manila, 2000.

- las y los habitantes no experimentan pobreza absoluta¹⁵.

En la región centroamericana, algunos de estos mínimos aún constituyen desafíos importantes que lograr. Es decir, no hay un “piso mínimo” garantizado para la democratización de los países. Se presentarán algunas cifras para ilustrar estos déficits. Como lo señala el Informe Estado de la Región, estas problemáticas constituyen una herencia histórica que ha sido muy difícil de manejar, a pesar de algunos avances puntuales. Las mejorías han sido insuficientes para mejorar significativamente los indicadores sociales de la región. Y más aún, a la luz de la reciente crisis económica internacional, se ha podido constatar lo frágiles que han resultado estos avances.

Pobreza¹⁶

- Para el año 2006 se estima que un 46,5% de la población centroamericana se encontraba en situación de pobreza general, es decir, que sus niveles de ingreso/consumo no les permitían satisfacer sus necesidades básicas.
- Poco menos de la mitad de este grupo, el 19,7% de la población, se encontraba en pobreza extrema, esto es, que sus ingresos no alcanzaban para cubrir los requerimientos mínimos de alimentación.
- Tanto en la pobreza general como en la extrema, la incidencia es mayor en las áreas rurales que en las urbanas (especialmente en el caso de la pobreza extrema).
- Las diferencias entre países según las cifras para el 2006 siguen siendo las mismas descritas en informes anteriores: valores más altos en Honduras, Guatemala y Nicaragua, intermedios en Panamá, Belice y El Salvador, y menores en Costa Rica.

¹⁵ Este concepto fue desarrollado en: Vargas-Cullell, J., E. Villarreal, et al., *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia...*

¹⁶ Véase, Capítulo 2, Informe Estado de la Región 2008.

Cuadro 4. Centroamérica: incidencia de la pobreza. Circa 2006 (porcentaje de personas bajo la línea de pobreza respectiva)

	Región	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Pobreza extrema	19,7	10,8	6,0	9,3	15,2	48,1	17,2	16,6
Pobreza general	46,5	33,5	22,8	32,3	51,0	67,8	48,3	36,8
Pobreza extrema	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbano	25,8	23,3	45,7	49,6	16,8	27,8	21,7	16,0
Rural	74,2	76,7	54,3	50,4	83,2	72,2	78,3	84,0
Pobreza general	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbano	37,4	37,1	53,5	51,6	28,3	42,2	35,7	32,9
Rural	62,6	62,9	46,5	48,4	71,7	57,8	64,3	67,1

Fuente: Rocha, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

- Centroamérica es una región con alta desigualdad en la distribución del ingreso, el 10% más rico de la población tiene un ingreso entre diez y veinticinco veces mayor que el 40% más pobre.
- Según el coeficiente de Gini, una medida sintética de la desigualdad: los valores más bajos son los de Costa Rica y El Salvador, 0,478 y 0,493, respectivamente, en 2006. En el resto del área el coeficiente es cercano o superior a 0,55. Cabe señalar que, en una perspectiva internacional, estos valores están entre los más altos del mundo.
- Pese a la mejora generalizada en el IDH¹⁷, prevalecen importantes diferencias entre países. El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Honduras en 2005 son similares e incluso inferiores a los que mostraban Panamá y Costa Rica en 1975.

¹⁷ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) aproxima el desarrollo humano a través del progreso medio conseguido por cada país en tres dimensiones básicas: 1) Disfrutar de una vida larga y saludable, medida a través de la esperanza de vida al nacer. 2) Disponer de educación, medida a través de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria. 3) Disfrutar de un nivel de vida digno, medido a través del PIB per cápita en dólares estadounidenses ajustado por la paridad del poder adquisitivo (PPA). El índice asume valores entre 0 y 1, valor este último asociado al mayor nivel de desarrollo humano (PNUD).

La dimensión de la pobreza y su impacto en las facetas de la participación política

Esto significa un retraso de treinta años de los primeros países con respecto a los segundos.

- Las brechas dentro de los países son aun más marcadas. Al medir el IDH a escala subnacional, varios municipios de la región descienden a la categoría de bajo desarrollo humano, especialmente en el llamado “triángulo norte” del istmo.

Educación¹⁸

- En 2005, 4,5 millones de adultos en la región no sabían leer ni escribir, la gran mayoría (4,2 millones) viven en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua (UNESCO, 2008).
- Para el año 2006, un 14,7% de los centroamericanos entre los 15 y los 64 años no tenía ningún tipo de educación; 42,9% contaba con primaria completa o menos, y solamente un 23,3% tenía media completa o educación superior¹⁹.
- En el 2006 las tasas netas de matrícula en primaria superaron el 90% en todos los países, con la excepción de Belice, Honduras y Nicaragua, donde rondaron el 85%. Entre 1998 y 2005, El Salvador, Honduras y Guatemala lograron incrementar esa tasa hasta en diez puntos porcentuales. En cambio, la situación de Nicaragua no varió mucho y en Belice la tasa retrocedió de modo preocupante en casi un 10%.
- Las tasas de matrícula continúan descendiendo conforme se avanza en la educación secundaria y los menores registros se dan en el último ciclo de ese nivel²⁰. En términos generales, ningún país logra sobrepasar el promedio latinoamericano (89%) en la matrícula de secundaria. Tres países centroamericanos se sitúan en los peores lugares

¹⁸ Véase compendio estadístico del Informe Estado de la Región, 2008.

¹⁹ Trejos, J. D., “Características y evolución reciente del mercado de trabajo en América Central”. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región. Programa Estado de la Nación, San José, 2008.

²⁰ Programa Estado de la Nación, *Informe sobre el Estado de la Educación*. Programa Estado de la Nación, CONARE, San José, Costa Rica, 2005; Rivas Villatoro, F., (ed.), *El Estado de la educación en América Central: 2000-2008*. San Salvador, 2008.

de Latinoamérica, con tasas de asistencia a secundaria de alrededor del 50%.

Salud y seguridad social²¹

- En el 2007 la tasa de mortalidad infantil para la región se redujo a 23 por mil nacidos vivos, pero en algunas zonas rurales y territorios indígenas es hasta cuatro veces mayor que los promedios nacionales.
- La tasa de mortalidad infantil de los grupos de población pobre es muy superior a la de los no pobres. No obstante, la brecha se ha reducido significativamente durante la última década.
- Las instituciones de seguridad social, salvo en los casos de Costa Rica y Panamá, cubren a menos del 20% de la población.
- La cobertura de los sistemas de pensiones para los países del istmo oscila entre un 19% de la población económicamente activa para Nicaragua y Guatemala, y un 62% para Costa Rica (año 2000).
- Cerca de 4,5 millones de habitantes de la región viven sin acceso a fuentes de agua potable (10,8% de la población total), mientras que 11,4 millones (27,1% de la población total) carecen de acceso a servicios de saneamiento mejorados.

²¹ Véase para más detalles el Capítulo 4: El desafío de contar con habitantes saludables, del Informe Estado de la Región 2008.

La dimensión de la pobreza y su impacto en las facetas de la participación política

Cuadro 5. Centroamérica: Indicadores sociales básicos. Varios años

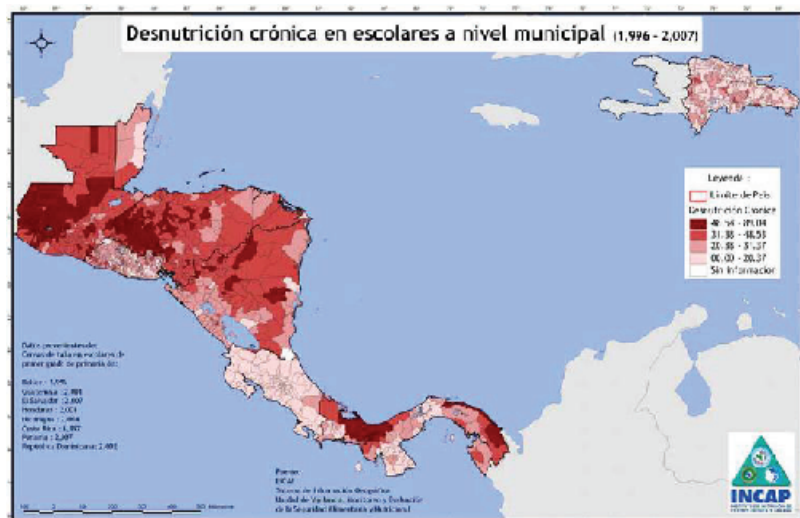
País	Proporción de la población bajo la línea de pobreza total (porcentaje)				Proporción de personas subnutridas en la población total (porcentaje)		Población con acceso sostenible a fuentes de abastecimiento de agua potable				Población con acceso a servicios de saneamiento mejorados			
	Circa 2000		Circa 2006		1995-1997	2002-2004	Porcentaje de la población total		Porcentaje de la población rural	Porcentaje de la población total		Porcentaje de la población total	Porcentaje de la población rural	
							2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004
Belice			33,5	2002	6	4	90	91	82	82	47	47	25	25
Costa Rica	22,9	2001	16,7	2007	5	5	97	97	92	92	92	92	97	97
El Salvador	45,5	2000	32,3	2006	14	11	80	84	63	70	61	62	39	39
Guatemala	56,0	2000	51,0	2006	21	22	91	95	86	92	78	86	72	82
Honduras	71,0	2002	67,8	2006	21	23	87	87	81	81	65	69	49	54
Nicaragua	45,8	2001	48,3	2005	33	27	76	79	59	63	46	47	32	34
Panamá	40,5	2000	36,8	2003	24	23	90	90	79	79	72	73	51	51

Fuentes: Pobreza: diversas encuestas de hogares y de nivel de vida, según los años anotados para cada país. Nutrición: FAO, 2008. Acceso a servicios básicos: Cepal, 2008.

Seguridad alimentaria²²

- La subnutrición afectó al 20% de la población centroamericana entre 2001 y 2003, lo que significa un retroceso con respecto a 1990 (17%).
- La desnutrición crónica es considerablemente mayor en las zonas rurales y las comunidades indígenas.
- La anemia por deficiencia de hierro sigue siendo un problema de salud pública en todas las naciones centroamericanas, especialmente en niños de edad preescolar. La prevalencia de esta enfermedad supera el 30% en Panamá, Guatemala, Honduras y Nicaragua.
- Un incremento adicional del 15% en los precios de los alimentos podría incrementar en 2,5 millones la cantidad de personas en pobreza extrema en la región, lo que afectaría principalmente a Honduras y Guatemala.

Mapa 1



Fuente: INCAP, tomado del Informe Estado de la Región 2008.

²² Véase Capítulo 5: El desafío de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, del Informe Estado de la Región 2008.

3. Exclusiones sociales y participación política en Centroamérica²³

Como se presentó en la sección anterior, una democracia debe garantizar unos estándares mínimos de vida que garanticen que todos los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y libertades. Debajo de este “piso mínimo” de habilitación ciudadana se encontrarían las personas que están socialmente excluidas de participar. El concepto de exclusión social ha sido utilizado para englobar una serie de desventajas que pueden converger en algunos grupos de población que carecen de: de empleo decente, ingresos, casa, salud, propiedad y acceso al crédito, ciudadanía política y social, familia o redes sociales, acceso a servicios públicos, acceso al estado de bienestar, bienes públicos, etc. En muchos casos el término de exclusión se ha introducido para ampliar el análisis centrado únicamente en pobreza, medida por los ingresos económicos; pero también es cierto que algunas veces se ha extralimitado para incluir una vasta cantidad de asuntos casi imposible de investigar empírica y coherentemente²⁴.

Adicionalmente, se han presentado diferencias entre la conceptualización de exclusión social para países desarrollados y países en desarrollo. En el primer caso, la exclusión se refiere en gran parte a las personas que no reciben los beneficios del estado de bienestar (*welfare*). En cambio, en los países en desarrollo, debido a que este *welfare* no es universalizado, los criterios de exclusión o estándares deben adaptarse a condiciones

²³ Esta sección fue tomada de: Proyecto Estado de la Nación, *Informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible*. Programa Estado de la Nación, San José, 2008, y Robles, A. and J. Vargas Cullell. *Exclusión y habilitación ciudadana en Centroamérica. Estudio preparado para el informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible*. Programa Estado de la Nación, San José, 2007.

²⁴ de Haan, A., *Poverty and Social Exclusion: A Comparison of Debates on Deprivation*, Working Paper No. 2. Poverty Research Unit at Sussex. Brighton, University of Sussex, 1997; Sen, A., *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny...*

más básicas como “no estar desnutrido”, o bien “saber leer y escribir”²⁵.

Para efectos prácticos, en esta ponencia la exclusión ciudadana se refiere a aquellas personas que no cuentan un mínimo de habilitación ciudadana, necesario para que un sistema político cumpla con el requisito poliárquico de la inclusión universal. Toda democracia debe asegurar que las desigualdades no generen exclusiones políticas. Sin embargo, la equidad social no es una condición para la existencia de una democracia. Esta emerge y perdura en sociedades con grados diversos de equidad social y de prevalencia de pobreza humana²⁶.

Desde esta perspectiva, en la presente sección se analiza si en Centroamérica se ha logrado completar el proceso de inclusión ciudadana. El principal hallazgo en el tema es que en varios países de la región la inclusión es todavía una tarea incompleta, situación que constituye una violación definicional de lo que es una democracia. Posteriormente, se estudia si los países están efectuando esfuerzos que permitan prever la remoción a corto plazo de las barreras a esta inclusión. La principal conclusión es que ahí donde más fuertes son ciertas exclusiones, menores parecen ser los avances para lograr la inclusión ciudadana.

a. Exclusiones sociales afectan la inclusión ciudadana en algunos países

La pobreza absoluta es una situación de desigualdad extrema en la que se limita la autonomía moral de las personas²⁷ y, por tanto, la ciudadanía como agencia²⁸. Este tipo de pobreza implica condiciones que afectan las facultades físicas y mentales de los

²⁵ Saith, R., *Social Exclusion: the Concept and Application to Developing Countries*, QEH Working Paper Number 72. Q. E. House, University of Oxford, 2001.

²⁶ Boix, C., *Democracy and Redistribution*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

²⁷ Dahl, R., *On democracy*. New Haven, Yale University Press, 1998.

²⁸ O'Donnell, G., J. Vargas-Cullell, et al., *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina...*

La dimensión de la pobreza y su impacto en las facetas de la participación política

individuos para participar en la vida pública y tomar decisiones libres²⁹, condiciones que los colocan en tal desventaja objetiva dentro de la esfera pública que se viola el principio de la igualdad política. Esta desventaja puede ser entendida como una exclusión de las personas del *demos*, puesto que constituye una barrera a la participación que está fuera del control de las personas³⁰. En resumen, una persona habilitada como ciudadano es una persona no excluida.

Las exclusiones asociadas a la pobreza absoluta constituyen una amenaza para la democracia. Cuando amplios sectores de la población están excluidos, se anula en la práctica el principio de la ciudadanía universal. Sin embargo, amplias exclusiones sociales –características de los países de menor desarrollo humano– no constituyen *per se* un riesgo político para la estabilidad democrática. Solo cuando converge con otros factores sociales, políticos e institucionales³¹ es que se transforma en una amenaza.

La valoración preliminar sobre la amenaza que representan los déficits de habilitación ciudadana para las democracias centroamericanas se estudia mediante la valoración del tipo y la intensidad de las exclusiones a la que algunos sectores de la población están sometidos (recuadro). Se identifican factores asociados a éstas y las consecuencias que tienen las exclusiones económicas y sociales sobre la inclusión política de las personas.

29 La pobreza absoluta está asociada a la malnutrición severa, que afecta la capacidad de raciocinio; a la mortalidad prematura, que es la manera más radical de impedir que una persona ejerza sus derechos; a la imposibilidad material de utilizar el tiempo para otros usos que no sea asegurar la supervivencia.

30 Burchardt, T., J. Le Grand, et al., “Social exclusion in Britain 1991-1995”, en: *Social Policy and Administration*, v. 33 no. 3. Blackwell Publishing Ltd., págs. 227-44.

31 Por ejemplo: la existencia de potentes fuerzas políticas orientadas a reemplazar a las autoridades vigentes; una profunda crisis económica que deteriore súbita y generalizadamente las condiciones de vida de la población, o un profundo descontento ciudadano con el sistema.

Aproximación empírica al estudio de las exclusiones sociales

En el presente trabajo se utiliza como fuente de información las encuestas LAPOP llevadas a cabo en Centroamérica en el año 2006 por el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (OPAL) de la Universidad de Vanderbilt.

La literatura académica sobre exclusión social señala que ésta es multidimensional. Se trata de una confluencia de procesos que bloquean la participación de las personas en distintos ámbitos de la vida económica, social y política. En el presente estudio se distinguieron cinco tipos de exclusión: consumo, activos, productiva, política y social.

La exclusión por consumo se aproximó mediante la elaboración de un índice de bienestar del hogar. Este indicador se construyó a partir de la lista de bienes en el hogar y la tenencia o no de cuarto de baño y agua potable dentro del hogar. Cada uno de los ítems tomados en cuenta se ponderó por el recíproco de su importancia relativa en el total de la muestra, lo que permite tener una escala comparable entre los países. Este indicador puede considerarse una buena aproximación al consumo total del hogar, pero no es una medida de la pobreza ni del ingreso.

La exclusión a la falta de activos de los hogares o de las personas. Se trata de identificar los recursos que pueden ser movilizables por los miembros del hogar para evitar una pérdida del nivel de vida o para disminuir la vulnerabilidad ante cambios coyunturales tales como pérdida de empleo, problemas de salud, cambio en las condiciones económicas y otros que tienden a afectar de manera más drástica a los hogares más pobres. Esta medición de activos se aproxima a la propuesta de Sen según la cual lo que interesa para examinar la posición relativa de las personas y los hogares son los *entitlements*³². Los bienes en

³² Sen, A., *Inequality Reexamined*. Russell Sage Foundation, New York, 1992. Al respecto Sen define las capacidades de las personas o de los hogares como un vector de logros de lo que llama *functionings*. Estos últimos pueden referirse a la

La dimensión de la pobreza y su impacto en las facetas de la participación política

el hogar se miden a partir de las mismas preguntas utilizadas para obtener el indicador de bienestar, pero excluyendo aquellas relacionadas con la vivienda. En lo que respecta a educación se consideran no excluidos por activos todos aquellos con ocho o más años de educación aprobados, el umbral a partir del cual disminuye marcadamente la exclusión en los países del istmo.

Una persona se clasificó como excluida de la esfera de producción si al momento de la encuesta no se encuentra trabajando y no ha tenido trabajo por cinco semanas o más durante el último año. La exclusión por producción incluye además a personas que realizan un trabajo no remunerado. Los trabajadores por cuenta propia con tres o menos años de educación y que declararon ser comerciantes, campesinos o agricultores, peones agrícolas, artesanos, dedicados al servicio doméstico u otros servicios. No se consideran excluidas ninguna de las personas que están trabajando y declararon ser asalariadas o patronas. Tampoco se consideran excluidas aquellas personas que declararon ser estudiantes, amas de casa o pensionadas.

En el caso de la exclusión por actividad política se consideraron excluidas todas aquellas personas no empadronadas. Igualmente se tomaron como excluidos políticamente aquellos que no votaron en las últimas elecciones presidenciales debido a no poder llegar al sitio de votación (falta de transporte o discapacidad).

En el caso de la exclusión social, no se tiene información para identificar aquellos que efectivamente carezcan de alguna red de apoyo social, ya sea en la familia, la comunidad o alguna otra instancia. Para aproximar este tipo de exclusión se tomó en cuenta la participación de las personas en actividades de tipo religioso, algún trabajo o comité en la comunidad, actividades de asociaciones de padres de familia, de profesionales o gremiales, o de un sindicato. Aquellas personas que nunca participaron

nutrición adecuada, salud, actividades en la comunidad y otras que se relacionen con el bienestar de las personas, pero sobre todo con la libertad de las personas de escoger el conjunto que les permite lograr el mayor bienestar.

en alguna de estas instancias se consideraron como excluidas socialmente.

Como resultado de las medidas empleadas, existe una alta correlación entre la exclusión por activos y la exclusión por consumo. Sin embargo, entre éstas y el resto de las dimensiones existen correlaciones positivas pero muy débiles.

Fuente: Robles, Arodys. 2008.

Cuadro 6. Medición de las dimensiones de exclusión

Dimensiones de exclusión	Indicadores	Criterio de exclusión
Consumo	Tenencia de bienes y acceso a agua en la vivienda	Por debajo de la mitad de la mediana del indicador de bienestar
Activos	Tenencia de bienes o título educativo	Por debajo de la mitad de la mediana del índice de tenencia de bienes excepto quienes tienen 8 y más años de educación
Actividad productiva	Sin empleo remunerado, baja escolaridad y empleado por cuenta propia	Sin empleo remunerado por más de cuatro semanas, baja escolaridad (menos de 3 años) y empleado por cuenta propia, trabajador sin remuneración
Actividad política	Empadronamiento electoral, votación en elecciones, participación en actividad de partidos	No esta empadronado ni en trámite de empadronamiento y no tuvo participación en actividad de partidos, no pudo votar por discapacidad, falta de transporte o falta de documentación.
Actividad social	Si ya se encuentra excluido por algunas de las dimensiones anteriores, ausencia de participación en grupos u organizaciones.	No participa en ningún grupo organizado ni asiste a la iglesia u otras reuniones comunitarias.

Fuente: Robles, 2008.

b. Extendida prevalencia de exclusiones sociales

En la mayoría de los países del istmo, importantes contingentes de la población experimentan algún tipo de exclusión

La dimensión de la pobreza y su impacto en las facetas de la participación política

social, económica o política. Como es de esperar en una región con los niveles de pobreza existentes en Centroamérica, el mayor porcentaje de población excluida ocurre por el criterio de consumo (tenencia de bienes y acceso a agua intradomiciliar) y la ausencia de activos en el hogar (tenencia de bienes y títulos educativos). Estas dos dimensiones sin embargo, no tienen la misma importancia en todos los países (cuadro 7). Es significativamente más alta en Guatemala, Honduras y Nicaragua y menor en El Salvador y, especialmente, Costa Rica. La exclusión productiva sigue, en términos generales, el mismo patrón: es más alta en los países con menor desarrollo humano.

La exclusión política es relativamente alta en la mayoría de los países, pues proporciones apreciables de la población no están empadronadas o experimentan problemas de acceso a los centros de votación que les impidió ejercer el derecho político democrático fundamental: el derecho del voto. Desde un punto de vista formal, aún no se ha logrado completar el requisito procedimental de asegurar la ciudadanía universal dentro de los territorios de cada país.

Cuadro 7. Centroamérica: Porcentaje de personas excluidas según distintas dimensiones de exclusión, 2006

País	Todas las dimensiones	Porcentaje de excluidos sin la dimensión:					Pobreza total
		Consumo	Activos	Producción	Política	Social	
Guatemala	51,7	52,0	50,1	45,3	36,3	53,3	51,0
El Salvador	40,5	39,7	39,8	35,6	36,1	45,1	47,5
Honduras	43,5	42,4	40,8	39,0	37,5	45,6	71,5
Nicaragua	55,3	52,6	52,6	48,5	42,3	52,8	48,3
Costa Rica	17,1	27,8	13,5	25,3	13,9	27,9	19,0
Todos los países	42,1	43,1	39,8	39,0	33,6	45,2	

Fuente: Robles, 2008, a partir de las encuestas LAPOP de cada país, 2006. Estimaciones de pobreza El Salvador, Costa Rica Honduras: CEPAL. Panorama Social de América Latina.

Estimaciones de pobreza de Guatemala (INE, 2006; de Nicaragua (INIDE, 2006).

c. Exclusiones sociales aumentan probabilidad de exclusión política

Desde la perspectiva del desarrollo humano, las exclusiones sociales y económicas extremas conspiran contra la habilitación ciudadana mínima. Sin embargo: ¿existe evidencia de que las exclusiones económicas y sociales afecten la inclusión ciudadana? El estudio realizado señala que en los países de menor desarrollo humano, en los cuales la prevalencia de las exclusiones sociales y económicas es más generalizada (centro y norte de Centroamérica), la intensidad de estas exclusiones aumenta significativamente la probabilidad de que las personas estén políticamente excluidas.

En tres de los cuatro países del llamado CA4 (excepto Honduras) las personas que no experimentan ninguna exclusión tienden, en mayor proporción, a estar empadronados y su decisión de votar o no hacerlo no está relacionada con problemas de acceso a los centros de votación. En cambio, las personas que sufren exclusiones severas (en tres o cuatro de las dimensiones) muestran un nivel de inclusión política entre 7 y 10 puntos porcentuales más bajo ($\text{sig} < 0,05$). En Costa Rica y Honduras, sin embargo, no se aprecia este efecto, pues el nivel de inclusión política es similar (casi universal en el primero) independientemente del grado de exclusión social (cuadro 8). Debe agregarse que en todos los países el interés por la política es entre 10 y 25 puntos inferior en las personas que experimentan todos los tipos de exclusión social examinados en el estudio.

d. Habitantes de zonas rurales, indígenas y personas de bajos ingresos experimentan más exclusión

Una vez determinada la importancia de las exclusiones sociales para la inclusión ciudadana, se exploraron los factores que pudieran estar asociados a aquella. Se examinaron un conjunto de características relacionadas con la condición socioeconómica de las personas tradicionalmente asociadas a desventajas en el bienestar de las personas y de sus hogares. Como variable dependiente se utilizó el grado de exclusión

Cuadro 8. Centroamérica: proporción de personas sin exclusión política según el grado de exclusión

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Cero exclusiones	77,6	96,5	93,7	89,7	99,5
	945	1.105	987	1.016	1.292
Una exclusión	72,4	93,7	96,4	86,5	98,0
	232	270	223	207	99
Dos exclusiones	68,7	93,0	93,6	87,8	100,0
	201	242	282	337	76
Tres exclusiones	72,1	83,0	93,3	80,6	96,9
	104	112	89	201	32
Total	75,2	94,7	94,1	87,9	99,4
	1.482	1.729	1.581	1.761	1.499
X ²	8.9393*	39.0831*	2,614	13.458*	7,621

* Sig < .05 Nota: Se efectúa un conteo del número de exclusiones que cada persona padece (sin tomar en cuenta la exclusión política).

Fuente: Robles, 2008, a partir de encuestas LAPOP de cada país, 2006.

reducido a tres categorías³³. La relación del grado de exclusión con las distintas variables socioeconómicas se analizó por medio de un modelo logístico ordinal generalizado, tomando como categoría de referencia las personas que no experimentan ningún tipo de exclusión social, económica o política.

En todos los países tener una educación inferior a los siete años de escolaridad aumenta la posibilidad de sufrir algún grado de exclusión. Lo mismo ocurre con ubicarse en el quintil inferior de ingreso, particularmente en El Salvador y Costa Rica. En todos los países la residencia en el área rural se encuentra asociada a una mayor posibilidad de exclusión. En Guatemala, Honduras y Nicaragua, ser menor de 20 años y la condición de trabajador agrícola muestra una asociación con mayores grados de exclusión. En Guatemala, pertenecer a una etnia

³³ Por tratarse de un análisis diferente al efectuado en el acápite anterior, en este caso se incluyó la exclusión política dentro de la variable dependiente.

indígena aumenta la probabilidad de experimentar algún nivel de exclusión. La condición de trabajador agrícola es particularmente desventajosa en Honduras y Nicaragua.

e. Bajo financiamiento de derechos perpetúa barreras a inclusión ciudadana

Todo derecho implica un costo, tiene una implicación sobre los presupuestos públicos; sino no es un derecho³⁴. Aún garantizar las denominadas libertades negativas —que se ejercen frente al Estado y frente a los demás— implica una importante inversión de recursos públicos³⁵. El derecho al voto libre requiere instituciones capaces de organizar un proceso electoral, asegurar la apertura y funcionamiento normal de las urnas y su distribución razonable en todo el territorio del país; efectuar el conteo de los votos supone burocracias con capacidades técnicas y financieras. El estatus legal de la ciudadanía, aún visto de manera restringida (derechos políticos) requiere, pues, de un determinado nivel de gasto e inversión pública para lograr que, efectivamente, se corresponda con una habilitación ciudadana mínima.

Habida cuenta de la prevalencia de exclusiones sociales y económicas que aumentan la probabilidad de exclusiones políticas, este acápite examina la siguiente pregunta: ¿se están creando condiciones para asegurar, efectivamente, la inclusión ciudadana universal en Centroamérica? En otras palabras: ¿se

³⁴ Sunstein, C., y S. Holmes, *The cost of rights. When liberty depends on taxes*. Norton and Co., Nueva York, 1999.

³⁵ Analízese el derecho a la propiedad privada: supone la plena capacidad jurídica para acumular como propios y disponer libremente de terrenos, fábricas o lo que sea; ello a su vez supone la existencia de instituciones públicas con competencias legales, técnicas y logísticas para dar seguridad jurídica, permitir la libre compra y venta de activos en los mercados y remediar conflictos. Sin ese entramado de instituciones y burocracias competentes, ese derecho, uno que concierne a una libertad económica, que afecta al ámbito de las decisiones privadas donde no queremos que el Estado intervenga y que permite a la empresa privada operar; sin ese entramado de institucional, repito, el derecho a la propiedad no es efectivo. Y, evidentemente, las instituciones son imposibles si no hay un presupuesto público, un cargo al erario (Vargas Culléll, J., “Política pública y democracia”, conferencia dictada en la Escuela de Graduados en Administración Pública del Instituto Tecnológico de Monterrey. México, abril de 2007).

está reduciendo la amenaza a la democracia implicada en el déficit de inclusión ciudadana que fue detectado? Para analizar el tema, se estudia la evolución reciente del financiamiento público (ingresos tributarios y gasto público) en asuntos directamente relacionados con las exclusiones identificadas. En otras palabras, se aproxima el estudio de los derechos desde el lado de su financiamiento. Al final, se relacionan los principales hallazgos en este tema con las características de la dinámica política analizadas en la primera sección del capítulo.

f. Bases tributarias insuficientes y regresivas

Los bajos ingresos tributarios de los Estados centroamericanos minan las capacidades para promover y proteger los derechos de las personas. Adicionalmente, la mayoría de la carga tributaria está siendo financiada por los niveles socioeconómicos intermedios o bajos, al ser impuestos indirectos. De esta manera, se instaure un ciclo vicioso: grupos importantes de la población no pueden realizar los derechos básicos de alimentación, salud, educación, y vivienda y, por otro lado, la sostenibilidad del sistema tributario depende de las mayorías menos privilegiadas.

El promedio simple de la recaudación tributaria, o carga tributaria, creció de 11,5% del PIB del año 1999 al 13,9% en el año 2006 (cuadro 9). El país con mejor desempeño de la carga tributaria es solo 17,8% de recaudación tributaria con respecto al PIB (Honduras en 2006). Si como parte de esta carga se incluyeran los aportes de la seguridad social, Costa Rica y Nicaragua tendrían la carga más alta, alrededor del 20% del PIB, seguidos de Honduras (19%) y Panamá (18%). Los países con menor gasto social, El Salvador y Guatemala, también serían los que tendrían la menor carga tributaria entendida en este sentido más amplio. Esto niveles están por debajo del nivel esperado de tributación de los países, dado su desarrollo y, además, es muy inferior al prevalente en los países avanzados³⁶.

³⁶ Lora, E., y U. Paniza, "Structural Reforms in Latin America under Scrutiny", Working Paper 470. Inter American Development Bank, Washington DC, 2002.

Cuadro 9. Centroamérica: recaudación tributaria como porcentaje del PIB. 1995-2006

País	Promedio 1995-2006 Porcentaje del PIB	Recaudación				Coeficiente de variación
		Máximo	Año	Mínimo	Año	
Costa Rica	12,5	13,9	2006	11,5	1999	0,02
El Salvador	11,1	13,7	2006	10,1	1998	0,02
Guatemala	10,2	11,9	2002	7,9	1995	0,03
Honduras	16,3	17,8	1999/2006	13,6	1997	0,02
Nicaragua	14,6	16,7	2005	12,6	2001	0,03
Panamá	10,3	12,3	1995	8,9	2002	0,00
Promedio	12,5	13,9	2006	11,5	1999	0,02

Fuente: Fuentes, 2007.

En Centroamérica, los sistemas tributarios tienden a ser regresivos debido a una aún débil tributación a la renta³⁷. La principal fuente de ingresos en la región la constituye el Impuesto al Valor Agregado (IVA), un tributo que pagan los consumidores. La participación dentro del total de los ingresos tributarios se ha elevado de un promedio de 22,7% durante la primera mitad de los años 90, a 32,8% en la segunda mitad, y en el 2006 el IVA (o un impuesto similar de ventas) alcanzó un 39,3% del total de ingresos tributarios en la región³⁸.

Por su parte, los ingresos provenientes de los impuestos al comercio exterior muestran una tendencia decreciente. De representar 20,6% del total de ingresos en 1990, pasaron a solo un 7,7% en el 2006. Esta disminución obedece en parte a incentivos fiscales que han beneficiado a los sectores más dinámicos de las economías y a consumidores de más alto

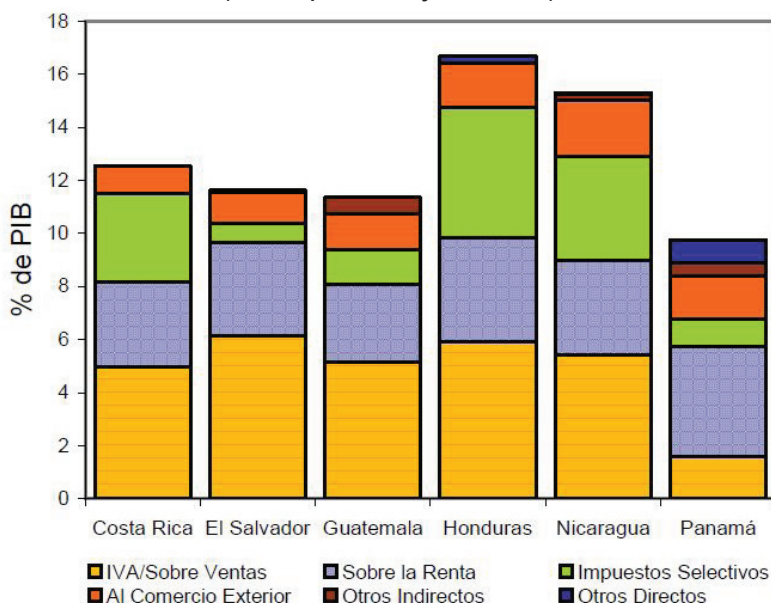
³⁷ En Panamá, la importancia de los impuestos indirectos en la estructura tributaria es baja, en comparación con el resto del istmo.

³⁸ Esto es equivalente, en promedio, al 6,2% del PIB de cada país.

nivel adquisitivo³⁹. Los impuestos aplicados a los ingresos y a las utilidades han mostrado una participación levemente creciente, pues pasaron de un umbral cercano al 20% del total de ingresos tributarios en la década anterior a un 26,2% en el 2006. Constituyen la segunda fuente de ingresos en orden de importancia.

En resumen, los ingresos tributarios de los Estados centroamericanos son bajos y tienen un carácter regresivo. Pese a cierta evolución positiva durante la presente década, no se prevé cambios importantes en esta situación debido a reformas fiscales de amplio espectro.

Gráfico 3. Centroamérica: Composición por impuesto de los ingresos tributarios, promedio 2000-2006 (como porcentaje del PIB)



Fuente: ICEFI, 2007, con base Ministerios de Hacienda y Bancos Centrales de Centroamérica.

³⁹ El nivel es relativamente bajo como consecuencia de los procesos de desgravación arancelaria y apertura económica impulsados en los años noventa, aunque la dispersión de las tasas arancelarias seguía siendo relativamente alta y existía una gran cantidad de bienes exenta del pago de los aranceles, debido a los regímenes de zona franca ampliamente utilizados por los países de la región.

g. Bajo gasto social y poca evidencia de progresividad

Los países centroamericanos se pueden clasificar en dos grandes modelos de Estado. Mientras que en Costa Rica y Panamá existe un Estado con una política social de carácter muy amplio o universal, en el resto de los países existen variaciones de Estados mínimos, orientados a la corriente de la economía constitucional de Buchanan (*public choice*), reflejando políticas sociales limitadas e insuficientes para hacer valer los derechos de los ciudadanos⁴⁰. Un indicador de la existencia de estos dos modelos son los diferenciales en el gasto público per cápita, que en Panamá y Costa Rica es varias veces mayor que en el resto de la región sumados (gráfico 4). Los países donde hay exclusiones que más afectan la inclusión ciudadana son los que gastan menos en el financiamiento de derechos sociales.

Bajo escenarios de restricciones presupuestarias, como es el caso de Centroamérica, es indispensable lograr que el gasto social se oriente a proveer servicios sociales a los sectores de más bajos ingresos (progresividad del gasto)⁴¹. La información disponible, sin embargo, no permite arribar a conclusiones firmes en esta materia⁴². Pareciera que El Salvador es el único país en

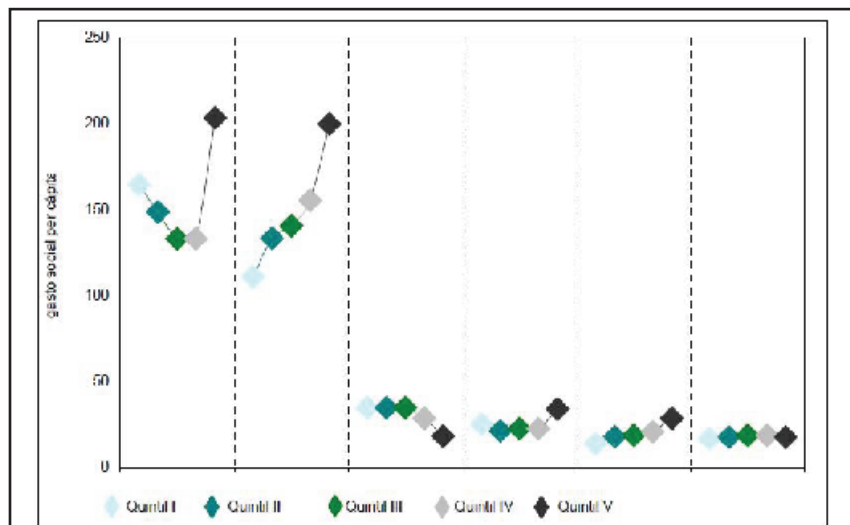
⁴⁰ Recientemente, se ha indicado que en Centroamérica se da una variante del Estado mínimo que se podría denominar “Estado rehén”, debido a la gran influencia que sobre él ejercen algunos grupos, como gremios laborales, empresariales o el mismo sistema de partidos nutrido de bases clientelistas y capturado por intereses patrimoniales (Schneider, A., “Globalización, modernización y oportunidades perdidas: lecciones de América Central”. Inédito, 2006, pág. 7).

⁴¹ En cuanto a la incidencia relativa del gasto, aunque el efecto de éste sobre el ingreso de los hogares en general pueda ser limitado, su impacto resulta muy significativo en los hogares más pobres. Así, aun cuando exista una proporción importante del gasto público social que se destine a las clases medias o altas, debe tomarse en cuenta que, como resultado de los ingresos tan bajos de la población en situación de pobreza, en América Latina en general, el gasto social en su conjunto contribuye al ingreso de los hogares más pobres cinco veces más que respecto al ingreso de todos los hogares y diez veces más respecto al ingreso promedio del quintil más rico. Fuentes, Juan Alberto, “El financiamiento de los derechos en Centroamérica”, ponencia preparada para el Informe Estado de la Región. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), Programa Estado de la Nación, San José, 2007.

⁴² En ninguna nación de Centroamérica está totalmente claro si la orientación, en términos generales, es progresiva o regresiva, pues los elementos para emitir

donde el gasto público social tiene un carácter progresivo⁴³; en Nicaragua es neutral y, en Costa Rica y Honduras este gasto es ligeramente regresivo. Finalmente, tanto en Guatemala como en Panamá el gasto público social revela un sesgo pronunciadamente regresivo.

Gráfico 4. Centroamérica: distribución del gasto público social por quintiles de ingreso (circa 2004)



Sectores que incluye: E=Educación, S=Salud, SS=Seguridad Social, AS=Asistencia Social, V=Vivienda, SAN=Saneamiento y O=Otros.

a/ Para calcular el monto del gasto en cada quintil se multiplica la proporción del gasto social en cada quintil por el gasto per cápita, correspondiente a cada país, por lo tanto el gasto en cada quintil está dividido entre la población total del país.

b/ Costa Rica los datos son para el 2004, incluye los sectores E, S, SS y AS. El Salvador los datos son para el 2002, incluye E y S. Guatemala los datos son para el 2000 e incluye los sectores E,S, SS y AS. Honduras los datos son para el 2004, incluye los sectores E, S, SS y AS. Nicaragua los datos son para el 2005, incluye los sectores E, S, AS, V, SAN y O. Panamá los datos son del 2003, incluye los sectores E, S, SS y AS.

Fuente: Elaborado a partir de(Fuentes 2007) .

un juicio con suficiente rigor técnico son muy pocos. Tampoco se pueden hacer comparaciones entre los países pues cada uno cuenta con información muy disímil con respecto a los demás.

⁴³ Se debe aclarar que en El Salvador solamente se ha analizado la progresividad del gasto en educación y salud, sectores en donde el aumento de cobertura ha permitido que grupos de menos recursos accedan a estos servicios.

En el análisis de las exclusiones pudo determinarse que los bajos niveles educativos están asociados a exclusiones sociales más intensas. Por su parte, las malas condiciones de salud son una barrera para el ejercicio de los derechos ciudadanos. En ambos temas todos los gobiernos de la región, pese a sus diferencias ideológicas, se han comprometido mediante legislación y acuerdos internacionales a resolver los rezagos. Por estas razones, se efectúa una breve descripción sobre la situación del gasto público en estos rubros⁴⁴.

En promedio, en la región se ha invertido en los últimos años aproximadamente 2,1% del PIB para salud y 4,4% en educación. Si al gasto en salud se agrega el gasto en seguridad social, el promedio casi se duplica, llegando a 4,0%. Existe un relativo estancamiento de los gastos en estos rubros durante el período 2000-2005 (gráficos 5 y 6). Honduras y Nicaragua son la excepción, pues aumentaron consistentemente sus gastos en educación durante ese período. Estos aumentos son resultado de los programas de alivio de la deuda para países pobres (HIPC) a los que estos países están acogidos, pero este nivel de gasto per cápita es aún muy bajo con respecto al promedio del istmo. El resto de países parece no tener cambios en la tendencia del nivel de gasto, siendo Guatemala y El Salvador los casos más extremos, en donde es evidente una insuficiencia de recursos para hacer frente a las demandas sociales. Por su parte, en Panamá el gasto en salud muestra una tendencia a la disminución.

En el istmo el gasto público en educación tiende a ser neutral, con un ligero sesgo favorable hacia los quintiles más pobres de la población⁴⁵. Esto se debe a que la mayor parte de los

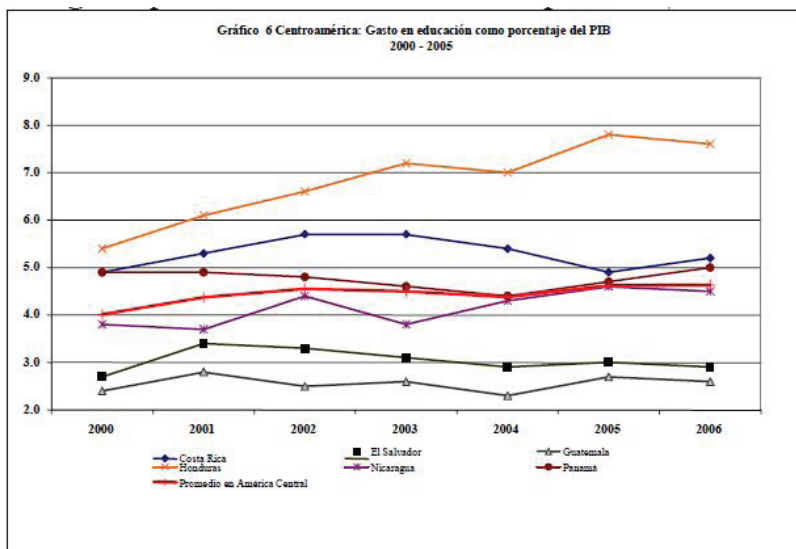
⁴⁴ Los capítulos 2 y 5 del Informe Estado de la Región 2008 desarrollan en mayor profundidad el tema de gasto en educación y salud, respectivamente. Para mayor información sobre temas fiscales véase Fuentes Juan Alberto, *Retos de la política fiscal en América Central*. ICEFI y CEPAL, 2006, pág. 65.

⁴⁵ Desde el punto de vista de la incidencia absoluta, los datos obtenidos revelan que en la región se observan diferentes grados de progresividad del gasto en educación. Lamentablemente, no todos los países de la región tienen disponibles datos actuales sobre la distribución del gasto público por quintiles de ingresos, pues no todas las encuestas de ingresos y gastos tienen un carácter anual.

La dimensión de la pobreza y su impacto en las facetas de la participación política

presupuestos se destinan a financiar la educación primaria (más del 60% de los recursos), con un alto nivel de matriculación. Por el contrario, el nivel secundario y los niveles siguientes muestran un gasto orientado a los quintiles que representan a la clase media y de altos ingresos⁴⁶.

Gráfico 5. Centroamérica: gasto público en educación como porcentaje del PIB, 2000-2005



Fuente: Fuentes, 2007.

En salud las encuestas de hogares de Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá sugieren que aunque el gasto público tiene una naturaleza progresiva a favor de los sectores de

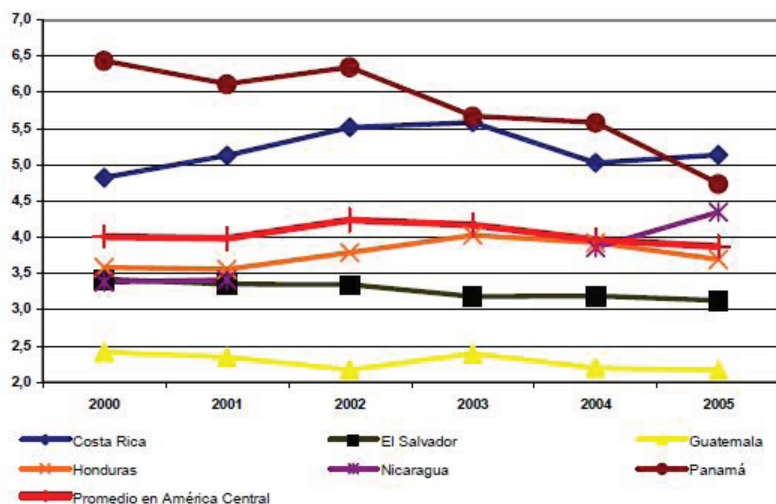
Además, en algunos países los quintiles se refieren a niveles de ingresos, en otros se refieren a niveles de consumo. Esos hechos dificultan un análisis preciso y comparativo de la situación actual en los países.

⁴⁶ Esto explica la baja matriculación de los jóvenes pobres en los niveles superiores al primario como resultado de una baja cobertura pública de estos niveles, y por la alta probabilidad de deserción, asociada en muchos casos a una temprana incursión en el mercado laboral.

menores ingresos, varios de países orientan la mayor parte del gasto público en atención primaria a los sectores más pobres de la población (quintiles I y II, que corresponden a 40% de la población), excepto Panamá. Mientras el gasto en salud es progresivo, la seguridad social y los sistemas públicos de pensiones son marcadamente regresivos.

En síntesis, por el lado del gasto público no se registra un aumento en el financiamiento de los derechos sociales en Centroamérica. La poca evidencia disponible señala que, en la mayoría de los países, en los relativamente pocos recursos que se invierten en derechos clave (salud y educación) no pareciera existir una progresividad del gasto a favor de las personas de menores ingresos.

Gráfico 6. Centroamérica: gasto público en salud y seguridad social como porcentaje del PIB, 2000-2005



Fuente: Fuentes, 2007.

4. Participación ciudadana formal⁴⁷

Solamente la habilitación ciudadana no garantiza que en efecto los ciudadanos van a involucrarse en la toma de decisiones de la gestión pública. También es necesario contar con un marco legal e institucional que favorezca la participación. En el Informe Estado de la Región 2008 se estudió el ámbito de la participación ciudadana enfocado en los gobiernos locales o mecanismos de participación local.

El hecho más sobresaliente del período 1999-2007 es la tendencia regional a aprovisionarse de un mayor número de mecanismos de democracia directa a nivel local. Estas medidas procuran acercar las decisiones municipales a la ciudadanía, por lo que pueden ser consideradas como disposiciones de descentralización política. No obstante, como se verá más adelante, hay una diferencia importante entre lo que estipula la norma y lo que sucede en la realidad.

La reforma de leyes existentes, así como la aprobación de nuevos instrumentos legales, ampliaron y diversificaron el tipo y las áreas de cobertura de los mecanismos de participación en el plano municipal. En comparación con lo reportado en 1999, las y los centroamericanos tienen hoy un mayor número de vías para incidir en los asuntos de sus comunidades, pero ello no necesariamente significa que hagan uso de ellas.

Dado que en la región existen distintas concepciones de lo que se entiende por participación ciudadana (recuadro), los mecanismos de democracia directa comprenden una amplia variedad de ámbitos. En efecto, las normas municipales reconocen por un lado, mecanismos de información y de consulta, y por otro, instrumentos de control y participación en la gestión. Además existen instancias de representación y consulta local.

⁴⁷ Tomado del Capítulo 8: El desafío de la descentralización, del Informe Estado de la Región 2008.

Definiciones de participación ciudadana en la legislación centroamericana

Los países centroamericanos poseen, en sus marcos legales, una amplia gama de definiciones de participación ciudadana. Por ejemplo, en Nicaragua se entiende como un proceso en el que, en forma individual o colectiva, los actores sociales inciden y participan en la toma de decisiones, la gestión y el diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración del territorio nacional y en las instituciones públicas.

Según la normativa guatemalteca, la participación consiste en que una comunidad organizada con fines económicos, sociales o culturales, tome parte en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal, para facilitar el proceso de descentralización. Para la legislación hondureña la participación implica la inclusión del ciudadano en la formulación, ejecución y evaluación de todas las políticas y acciones del Estado. De acuerdo con la normativa salvadoreña, es obligación de los gobiernos locales promover la participación ciudadana, informar públicamente acerca de su gestión y tratar asuntos que los vecinos soliciten y los que el mismo concejo municipal considere convenientes.

En Costa Rica no hay una definición explícita sobre este tema. En su lugar las normas señalan que las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. Las instituciones públicas están obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan, pero no se estipulan los mecanismos mediante los cuales se dará tal colaboración.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Participación Ciudadana (Nicaragua), la Ley General de Descentralización (Guatemala), la Ley de Participación, la Ley de Municipalidades (Honduras), el Código Municipal (El Salvador) y el Código Municipal (Costa Rica).

a. Ampliación de mecanismos de democracia directa

En todos los países del istmo existe uno o más mecanismos de información y consulta a nivel local. Estos instrumentos presentan modalidades como consultas vinculantes, referendos, plebiscitos, cabildos, sesiones municipales abiertas y audiencias. En términos de su aplicación práctica, en el caso de Costa Rica entre 1999 y 2005 se llevaron a cabo siete plebiscitos, dos de ellos sobre división administrativa territorial y cinco relacionados con la protección del recurso hídrico y el ambiente⁴⁸. En Honduras, el artículo 32 de la Ley de Municipalidades establece que, cada año, las corporaciones celebrarán no menos de cinco sesiones de cabildo abierto convocadas por el alcalde. Por otra parte, según un estudio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), 107 de 201 municipios salvadoreños considerados tienen comités de desarrollo local, 104 realizan habitualmente audiencias públicas, 90 efectúan cabildos abiertos y 61 han experimentado con sesiones abiertas de los concejos municipales⁴⁹.

Adicionalmente, en Costa Rica y Panamá se identificó la existencia de un instrumento de democracia directa previsto para decidir la permanencia o la revocatoria de mandato del alcalde municipal. El procedimiento panameño fue aprobado en 1980 y el costarricense en 1998. En este último caso cabe señalar que, pese a algunos intentos por llevarlo a la práctica en varias comunidades, el mecanismo aún no ha sido implementado.

Una segunda modalidad de participación se vincula con el control de la gestión municipal. Los temas que han tenido un

⁴⁸ Rojas, O., “Evolución de los gobiernos locales en Costa Rica (1999-2006)”, ponencia preparada para el Informe Estado de la Región 2008. Programa Estado de la Nación, San José, 2007.

⁴⁹ USAID, *Trends in decentralization, municipal strengthening and citizen participation in Central America, 1995-2003*. El Salvador Country Report, Washington, 2004; Enríquez, A., “Gobiernos locales en El Salvador (1999-2006)”, ponencia preparada para el Informe Estado de la Región 2008. Programa Estado de la Nación, San José, 2007.

mayor desarrollo en este ámbito han sido la transparencia y la rendición de cuentas. La primera se refiere al acceso de los ciudadanos a información municipal oportuna, de calidad y comprensible. La rendición de cuentas, por su parte, constituye la obligación de informar a la población acerca de la gestión y la ejecución de los recursos públicos⁵⁰. En ese sentido, el comisionado municipal hondureño representa una modalidad de control, pues tiene capacidad para evaluar la gestión y emitir opinión, denuncia o petición ante las autoridades locales.

Además de los mecanismos mencionados, existen diversas instancias de participación ciudadana, como consejos, comités, asociaciones y otras figuras organizativas. Muchas de ellas están vinculadas a la planificación, seguimiento o vigilancia y evaluación de la gestión pública, tal como sucede con las juntas municipales de planificación panameñas y los consejos municipales de desarrollo de Guatemala. También hay organizaciones de carácter sectorial que se dedican a actividades específicas, como la gestión de un proyecto o un servicio público municipal en particular; son los casos de las juntas o comités de agua, salud, educación, energía eléctrica o mantenimiento de caminos. Un ejemplo de esto último son las juntas viales cantonales costarricenses.

En lo que concierne a las instancias de representación comunal, los países han creado distintas figuras. En general, se trata de grupos de delegados de las circunscripciones o divisiones territoriales de los municipios, tales como los alcaldes auxiliares en Nicaragua, los concejos de distrito en Costa Rica, las juntas comunales en Panamá y las alcaldías comunitarias en municipios indígenas de Guatemala.

Por último, cabe anotar que en Nicaragua y Panamá existen disposiciones que facultan a las municipalidades para someter a consulta popular normativa u ordenanzas municipales, lo que

⁵⁰ González, J.A., “Democracia local, participación y transparencia en Centroamérica”, ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación, 2007.

constituye un mecanismo de participación ciudadana novedoso en el ámbito local.

Un hecho sobresaliente en el período estudiado (1999-2007) es la promulgación reciente, en dos países de la región, de leyes de participación ciudadana. Nicaragua lo hizo en 2003 y Honduras en 2006. En ambos casos las normas definen una serie de principios que guían la participación y crean nuevos mecanismos e instancias de democracia directa. Destaca la ley nicaragüense, en la cual se establece que los ciudadanos tienen capacidad de iniciativa ante el concejo municipal.

b. Bajos niveles de participación ciudadana en la región

No obstante la expansión de mecanismos e instancias de participación, hay una brecha considerable entre las normas vigentes y su puesta en práctica. Para documentar este punto se recurre a los hallazgos más relevantes sobre participación municipal obtenidos por medio de la encuesta de opinión pública Cultura Política de la Democracia, desarrollada por Mitchell Seligson y un grupo de investigadores en 2004 y 2006, en varios países de América Latina. En términos generales es posible aseverar que en Centroamérica existe una cultura de participación municipal relativamente homogénea. Esta cultura se caracteriza, entre otras cosas, por una baja participación ciudadana. Según el estudio, los factores determinantes de la participación son la acción comunitaria y la residencia en áreas rurales.

Aproximadamente uno de cada veinte centroamericanos (4,7%) asistió a un cabildo abierto y, además, formuló una petición ante sus autoridades locales (alta participación) durante los doce meses previos a la encuesta. Una de cada seis personas (16,9%) hizo una de las dos cosas. Más de tres cuartas partes de las y los ciudadanos no hicieron ni lo uno ni lo otro.

Cuando se incluye un nuevo aspecto de la interacción de la ciudadanía con la municipalidad, como efectuar trámites ante el

gobierno local, la situación no mejora mucho. En principio, esta actividad tendría que ser relativamente generalizada, debido a los servicios públicos que prestan las corporaciones municipales y las autorizaciones que de ellas dependen. Sin embargo, este no es el caso en Centroamérica. En toda la región la mayoría de las personas no realiza trámites ni participa en ninguna actividad (cabildos, petición) relacionada con su municipalidad (cuadro 10). La situación es relativamente mejor en El Salvador, donde poco más de la mitad de las y los ciudadanos se encuentra en esta situación. Como era de esperarse, la modalidad más frecuente de interacción, aunque practicada por una minoría, es la de efectuar trámites en las oficinas municipales; no obstante, las proporciones varían de modo significativo entre los países. Los porcentajes de personas que ejercen los tres tipos de interacción considerados (trámites, asistencia a cabildos y petición ante autoridades) son ínfimos: varían entre 1,9% y 4% del total.

Un examen de los correlatos o factores que explican la participación ciudadana en asuntos municipales en el istmo no arrojó resultados concluyentes. En términos generales, tomada la región en su conjunto, los hombres participan más que las mujeres (en promedio, una tercera parte de ellos tiene algún tipo de participación en asuntos municipales, frente a una cuarta parte de las mujeres) y la participación es más frecuente en los municipios rurales (de cada 100 personas 32 participan) que en los de las ciudades intermedias (27 de cada 100) y las capitales (23 de cada 100). Con mucho, lo que más ayuda a explicar la disposición de las personas a involucrarse en los asuntos municipales es el activismo comunitario: quienes más participan en asociaciones comunales y otro tipo de organizaciones vecinales tienden a intervenir mucho más en los asuntos comunitarios⁵¹. En cambio, las diferencias entre países y la percepción sobre la calidad de la gestión del gobierno local no

⁵¹ Vargas Cullell, J., “Participación ciudadana en la gestión municipal en Centroamérica”, ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). Programa Estado de la Nación, San José, 2007.

son factores que ayudan a explicar el concurso ciudadano en asuntos municipales.

Cuadro 10. Centroamérica: distribución relativa de las modalidades de interacción ciudadana con las municipalidades. 2006

	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
No tramita ni participa en nada	53,4	62,6	60,8	59,5
Solo tramita	25,9	20,6	12,5	19,5
Solo peticiona	2,8	3	4,8	4
Solo asiste a reuniones	4,2	3	9,2	5
Tramita y asiste a reuniones	4,4	1,7	3,9	3
Tramita y peticiona	5,4	6,6	3,4	5,1
Asiste a reuniones y peticiona	1,1	0,7	1,8	1,3
Tramita, asiste a reuniones y peticiona	2,9	1,9	3,7	2,7
Total	100	100	100	100
Casos	1.487	1.354	1.467	1.382

Fuente: Vargas, 2007, con base en Universidad de Vanderbilt, 2006.

Recapitulación

La amplitud del concepto de exclusión social permite analizar la condición de pobreza o desventaja social desde muchas otras dimensiones y además estudiar sus conexiones y causas. La exploración que se presentó en este documento pretende abordar una de estas conexiones, la relación entre exclusión social y democracia.

En primer lugar, se presentó una justificación teórica sobre la importancia de la participación o inclusión de las personas en la democracia. El ciudadano constituye la fuente de poder político,

delega su soberanía en las autoridades electas, pero también conserva parte importante de esta soberanía para participar directamente de la gestión pública. Este ciudadano, por lo tanto, debe tener al menos: condiciones individuales favorables y mecanismos legales e institucionales para ejercer ese poder que no delega.

En segundo lugar, el documento presentó el concepto de habilitación ciudadana como una condición básica para el funcionamiento de la democracia. Se presentaron algunos datos generales sobre la región centroamericana que demuestran la persistencia de déficit sociales importantes, centrados en algunos grupos de población: indígenas y poblaciones afrodescendientes. Estos déficit son el punto de partida para afirmar que hay porcentajes importantes de población que han sido excluidos del desarrollo y se encuentran en una condición desventajosa para participar en la gestión pública.

En el tercer apartado, se presentó una investigación que relaciona el grado de exclusión social con el grado de exclusión política, es decir pretende contestar a las preguntas: ¿se traslapan la exclusión social y política, una implica la otra necesariamente?, ¿quiénes y cuántos son los excluidos sociales? Para concluir que existe un patrón protípico de los excluidos políticamente, los cuales se encuentran mayoritariamente en el área rural, son indígenas y de bajos ingresos. En este apartado también se introduce la discusión sobre la fiscalidad en Centroamérica, y se apunta a una reforma fiscal como una de las únicas posibilidades de combatir la exclusión social.

Finalmente, en el cuarto apartado se realiza un repaso sobre los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados y su utilización. Es decir, una vez cumplidos los mínimos de habilitación ciudadana, ¿cuánto y cómo ejercen sus derechos de participación los ciudadanos? El principal hallazgo tiene que ver con la falta de información en esta área. La poca información encontrada apunta a una baja participación, incluso en las instituciones que están —en teoría— más cercanas a la población, como lo son las municipalidades o gobiernos locales.

La dimensión de la pobreza y su impacto en las facetas de la participación política

En resumen, volviendo al diagrama de las cuatro dimensiones, en los cuadrantes relacionados con la habilitación ciudadana y la participación se localizan desafíos importantes para las democracias centroamericanas. El poder no-delegado que mantienen los ciudadanos tiene serias limitaciones para ser ejercido en la práctica. Por un lado, debido a las históricas exclusiones sociales que inhabilitan a porcentajes considerables de participar en democracia. Por otro lado, aún los que sí están incluidos, aunque sea frágilmente incluidos, deben enfrentar la brecha existente entre la normativa de participación ciudadana y la práctica. Ello aunado a débiles instituciones del Estado democrático de Derecho, revela un panorama en el cual el poder delegado puede actuar casi sin limitaciones, manteniéndose aún hoy en día como ejemplos del concepto de democracia delegativa de Guillermo O'Donnell.