

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DESIGUALDAD EN CENTROAMÉRICA¹

Fabrice Lehoucq
Correo electrónico: *Fabrice_Lehoucq@uncg.edu*

Recibido: 30/09/11 Aceptado: 25/11/11

Resumen

La democracia, según se argumenta, debe incentivar el cumplimiento de los deseos de los ciudadanos. En países donde la mayoría de los electores tienen ingresos bajos, esto implica que la democratización debería llevar al Estado a elaborar políticas públicas para combatir la desigualdad social —lo que este estudio denomina como el dividendo democrático. No obstante, mientras el acceso a la educación, la salud y las pensiones de vejez ha aumentado en Centroamérica, el cambio político no ha reducido la desigualdad. Fuera de Costa Rica (y, en menor medida, en Honduras y Panamá), los Estados hacen poco para disminuir la brecha entre ricos y pobres en Centroamérica. Este estudio desarrolla modelos estadísticos para explicar por qué los Estados de la región tienen distintos niveles de gasto social, sugiriendo que el gasto en educación, salud y pensiones de vejez está en función de los años que un país ha sido democrático. Este estudio también identifica cómo los sistemas partidistas inmaduros y las estructuras estatales débiles son rasgos de los países con democracias jóvenes, y los motivos por los cuales éstos son los mecanismos claves para explicar la carencia de un dividendo democrático en el istmo.

Palabras claves: Desigualdad, pobreza, democratización, partidos políticos, Estado, Centroamérica.

Abstract

Democracy, the argument goes, should empower citizens. In countries with majorities of lower income voters, this means that democratization should lead the state to develop public policies to combat income inequality—or what this article calls democracy's dividend. Yet, while access to education, health care, and old-age pensions has increased in Central America, political change has not reduced inequality. Outside of Costa Rica (and, to a lesser extent, in Honduras and Panama), states do little to bridge the gap between the rich and the poor in Central America. This article develops statistical models to explain cross-national variations in social welfare spending, suggesting that spending on education, health care, and old-age pensions is largely a function of the number of years a country has been democratic. This article then identifies how immature party systems and weak state structures are characteristic of the country's young democracies, and why these are key mechanisms explaining the lack of a democratic dividend on the isthmus.

Key Words: Inequality, poverty, democratization, political parties, state, Central America.

1. Introducción

Con la excepción parcial de Guatemala, todos los países de Centroamérica experimentaron procesos de democratización a mediados de la década de 1990 (Lehoucq, 2012)²: las dictaduras militares abrieron paso a la libre elección de presidentes y legisladores; los exiliados regresaron del exterior y, aun cuando la conquista de la presidencia resultó ser mucho más difícil de lo anticipado, partidos vinculados a la izquierda armada ganaron terreno tanto en el Poder Legislativo como en los Consejos Municipales de varios países del istmo; los derechos civiles mejoraron, ya que los gobiernos dejaron de reprimir a los ciudadanos; las fuerzas militares perdieron influencia, aun tomado en cuenta que el retiro de las mismas no fue uniforme por todo el istmo (Ruhl, 2004). Sin duda, la magnitud de estos procesos plantea la interrogante de cuál ha sido el impacto social de las transiciones políticas en la región.

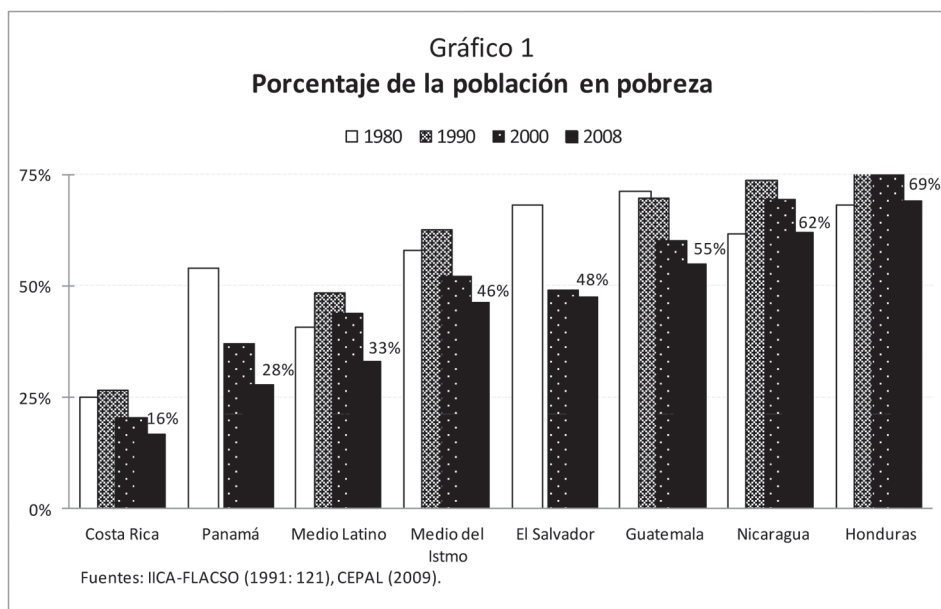
Unas elecciones competitivas y un libre flujo de ideas deberían dejar huellas en la sociedad. Ése, al menos, es el argumento de los teóricos de la democracia: los partidos políticos ofrecen diferentes proyectos políticos a cambio de votos, y los partidos que ganan los comicios convierten tales promesas en leyes. A esto se le conoce como el círculo virtuoso que la democracia debería desatar. Así, en un contexto de sociedades subdesarrolladas con legiones de votantes de pocos ingresos y pobres, la realización de elecciones competitivas debería aumentar el gasto social y la redistribución del ingreso, pues la democracia se basa en el supuesto de que los funcionarios públicos responden a los intereses de la mayoría y, por consiguiente, deben aplacar y promover el bien común.

El propósito de este estudio es examinar si los Estados centroamericanos han reducido la desigualdad desde que se terminaron las guerras civiles que asechaban a varios países de la región. Si bien se puede obtener una directa y precisa documentación de cuánto invierte el Estado en programas sociales, medir la eficacia de las políticas estatales resulta ser una meta no siempre muy fácil de lograr. En este sentido, preguntarse si la brecha entre ricos y pobres se ha reducido, es una medida razonable de la capacidad que tiene un Estado de afectar su entorno, pues los Estados efectivos deberían tener la capacidad de reducir la desigualdad.

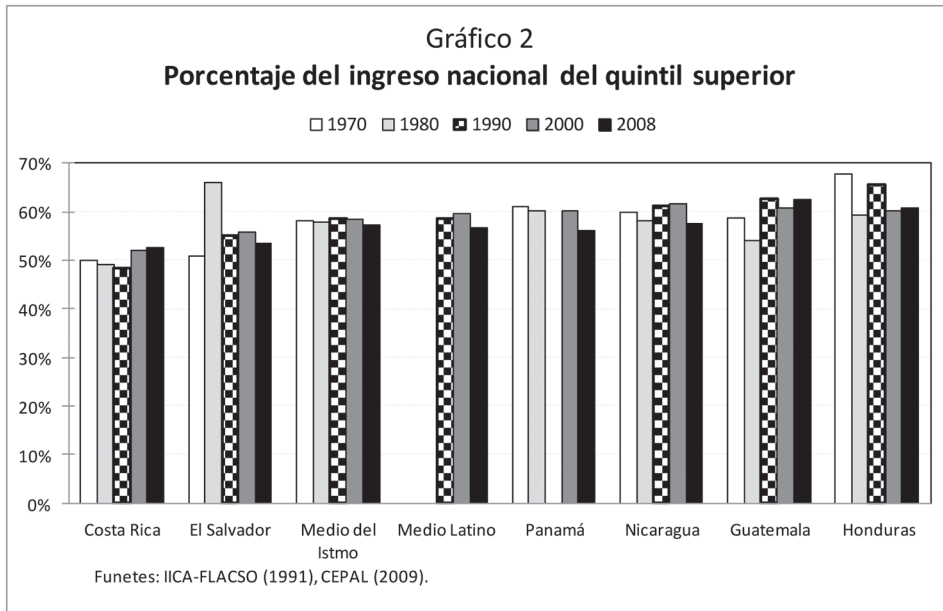
El artículo comienza por esbozar el retrato social de América Central en las últimas dos décadas, con el propósito de identificar las continuidades y cambios que ha experimentado el istmo. Acto seguido, se explica por qué, a pesar de las medidas tomadas por los gobiernos centroamericanos para combatir la pobreza y mejorar los indicadores sociales básicos, no se ha logrado una significativa reducción en la desigualdad. Hasta la fecha, Costa Rica continúa posicionándose como el país con menos desigualdad, a pesar de que en la última década las encuestas de hogares han registrado un aumento en la concentración del ingreso en este país. En este punto se evalúan diversas explicaciones desde la economía política comparada sobre el por qué algunos Estados han logrado redistribuir más ingresos que otros. Por último, se concluye con un análisis de las razones por las que los sistemas de partidos políticos y la propia naturaleza del Estado impiden que democracias nuevas conviertan sus preferencias sociales a favor de la redistribución en políticas públicas que produzcan buenos resultados.

2. Pobreza, desigualdad y gastos sociales

Los datos acerca de la pobreza y de la desigualdad revelan tanto progresos modestos como rígidas continuidades desde la década de 1970, es decir, la década antes de que se desarrollaran guerras civiles en tres países del istmo. Los datos sobre la proporción de la población que vive en pobreza en el Gráfico 1 indican que, en el 2008, un 46% de centroamericanos vive justo en o bajo el nivel de subsistencia. Estos resultados constatan una disminución en la tasa de destitución económica, ya que un promedio de dos tercios -o un 63%- de la población vivía en la pobreza en 1990. El promedio no ponderado para el istmo se mantiene por encima del resto de América Latina en su totalidad, donde un tercio de la población vive en la pobreza. No obstante, la información en el Gráfico 2 señala que la distribución de ingresos no ha cambiado de manera fundamental, ya que el quintil superior de la población recibe por lo menos la mitad del ingreso nacional. Vale la pena mencionar que la concentración de ingreso es probablemente subestimada, ya que los individuos adinerados tienden a ser subrepresentados en las encuestas nacionales, y además porque estas encuestas nacionales pocas veces incluyen los ingresos provenientes del extranjero o las ganancias frutos de acciones y otras inversiones.



Como se puede apreciar, ambos gráficos muestran que Costa Rica cuenta con la tasa más baja de pobreza, mientras que Honduras cuenta con la peor tasa de destitución. Costa Rica también cuenta con la menor concentración de ingreso mientras que Honduras, nuevamente, cuenta con la peor distribución de ingreso. Panamá y -sorprendentemente- El Salvador se disputan el segundo lugar en lo que a la menor tasa de desigualdad de ingreso se refiere. Mientras que en Panamá más de un cuarto de la población vive en la pobreza -la segunda calificación más alta de toda la región-



la proporción de ingreso recibida por el quintil superior es mayor que en El Salvador, donde los datos muestran que las tasas de desigualdad y pobreza han disminuido, habiendo sufrido la mayor caída en el istmo desde 1980. Aunque tales cifras para El Salvador eran comparables con los de Guatemala, Honduras y Nicaragua antes de su guerra civil, éstas se han distanciado de las cifras de estos tres países en los años posteriores al cese de hostilidades armadas en Centroamérica. Los datos también revelan que la desigualdad en Costa Rica ha aumentado ligeramente, ya que la proporción del ingreso nacional que recibe el quintil superior de su población ha incrementado unos puntos porcentuales en los últimos lustros. La tasa de indigencia en Costa Rica ha experimentado una disminución de 16%, la cual equivale a una reducción de casi una tercera parte desde 1980.

Otros indicadores sociales han experimentado un mejoramiento, como lo muestra el Cuadro 1. Por ejemplo, el promedio de expectativa de vida en Centroamérica es igual al promedio de Latinoamérica. En el 2010, la expectativa de vida en Costa Rica es la más alta, con un promedio de 79 años. Por su parte, Panamá se posiciona en el segundo lugar de la lista con un promedio de 76 años. Este indicador es menor en El Salvador, Guatemala y Honduras, donde se ubica a los principios de los 70 años de vida. La esperanza de vida es el indicador social donde las diferencias entre los países del istmo son mínimas. La tasa promedio de mortalidad infantil en el istmo es ligeramente menor que en América Latina. El número de muertes infantiles -menores de un año por cada mil nacimientos- ha disminuido a 9,3% en Costa Rica, una cifra sustancialmente menor que la de Panamá, en donde se reportan 16 muertes infantiles por cada mil nacidos. Las tasas más altas de muerte infantil se concentran en Honduras y en Guatemala, donde los datos son de un 24,6% y un 22,6%, respectivamente. La tasa

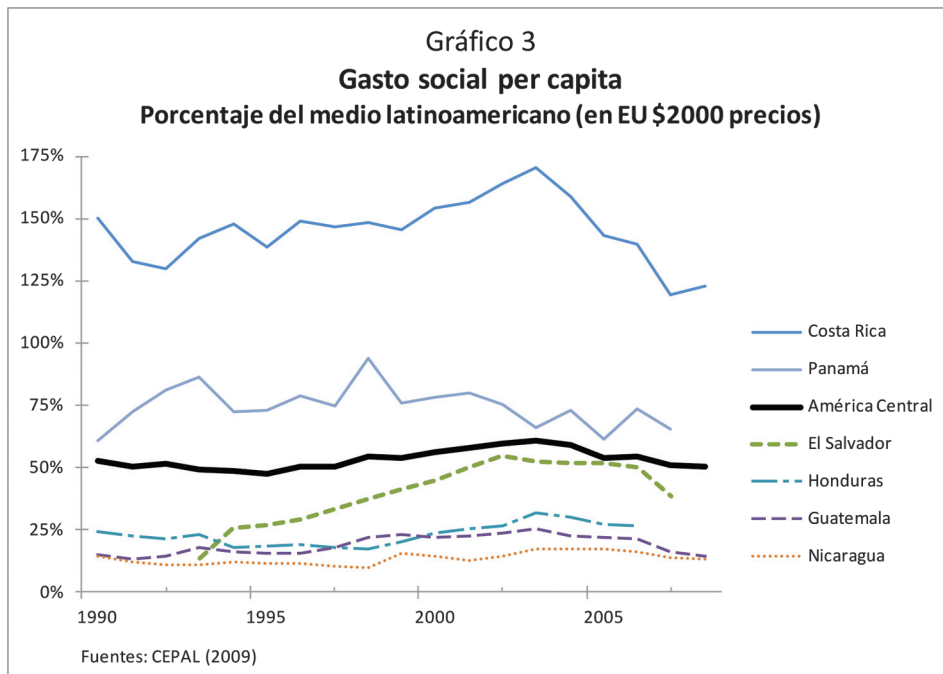
de mortalidad infantil en El Salvador y Nicaragua es de 18. La tasa de analfabetismo en América Central es más del doble que en América Latina: 17% vs. 8,3%.

Cuadro 1
INDICADORES SOCIALES 1990-2010

País	Tasa de Analfabetismo (como porcentaje de la población adulta)			Esperanza de Vida al Nacimiento (años)			Mortalidad Infantil (por cada 1000 nacimientos vivos)		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
	Costa Rica	6%	4%	3%	76	78	79	15	11
El Salvador	28%	21%	17%	64	70	72	40	26	18
Guatemala	40%	32%	26%	64	69	71	55	39	23
Honduras	32%	25%	19%	68	71	73	43	31	25
Nicaragua	37%	34%	30%	66	71	75	48	26	18
Panamá	11%	8%	6%	73	75	76	27	21	16
Promedios									
Centroamérica	25%	20%	17%	69	73	75	37	25	18
Latinoamérica	15%	11%	8%	69	72	75	38	26	19
Subdesarrollados	30%	22%	20%	63	65	67	153	112	94

Fuentes: Todos los datos provienen de CEPAL (2009), salvo la tasa de analfabetismo y la esperanza de vida para los países subdesarrollados cuya fuente es el World Bank (2011). Estos datos corresponden al año 2008.

Un repaso de los datos en torno a los gastos en salud, educación y pensiones sugiere que éstos se rigen por el mismo patrón, es decir, un patrón en donde rutinariamente Costa Rica y Panamá superan a sus contrapartes del istmo en indicadores sociales claves. Si el país promedio centroamericano gasta la mitad de la media latinoamericana en cuanto al gasto social per cápita (Gráfico 3), el Estado costarricense gasta por encima de tal media, y el Estado panameño ha invertido tres cuartos del promedio regional entre 1990 y 2008. En términos per cápita, sus gastos han disminuido con el paso del tiempo. Costa Rica canaliza un promedio de 125% de la media latinoamericana, cuya cifra más alta fue en el 2003 cuando gastó 171% de la media regional. Los Estados de Guatemala, Honduras y Nicaragua tienden a gastar menos recursos en programas sociales, siendo Guatemala y Honduras los países que compiten por el último lugar del istmo. Aunque los gastos sociales per cápita en Guatemala, Honduras y Nicaragua se han duplicado entre 1990 y 2007, con el tiempo éstos se han distanciado de la media latinoamericana. Actualmente, El Salvador ha dejado de calificar en los lugares más bajos, ya que el gobierno salvadoreño ha incrementado sus gastos per cápita de la forma más acelerada en el istmo. Sus gastos per cápita se duplicaron entre 1993 y 2002 cuando alcanzaron el 55% del promedio de América Latina. Sin embargo, desde que alcanzaron dicha cúspide, los números comenzaron a disminuir de forma gradual.



Los patrones de gasto social reflejan divergentes acercamientos a la protección social. Únicamente en Costa Rica y en Panamá el sector público ha posibilitado la creación de programas sociales universales que son accesibles para sus ciudadanos. Estos dos Estados se esfuerzan en la preparación de ciudadanos para una economía moderna y compensan algunas de las eventualidades de la economía de mercado. En el resto de los países centroamericanos, los programas sociales complementan los esfuerzos netamente familiares de mantener su salud, educar a sus hijos y de cuidar a sus ancianos (Martínez, 2008). Ningún país en Centroamérica provee programas de seguro para desempleo.

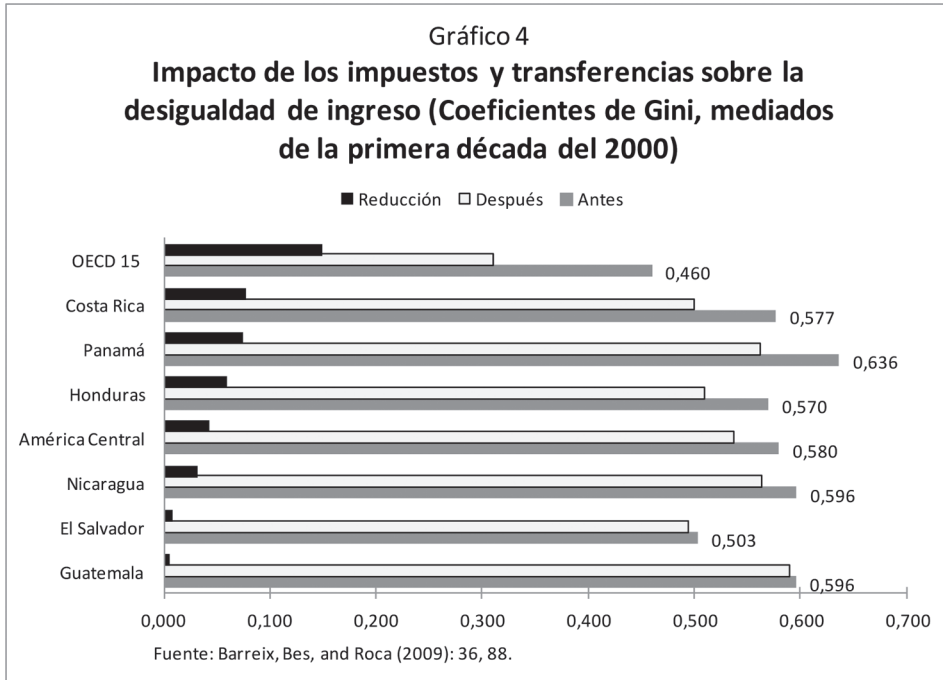
Los gastos per cápita, como consecuencia, son bajos en el istmo. Entre 2000 y 2005, la cantidad pico de la media no ponderada para América Central fue de US\$ 278 (en una media constante US\$ de 2000). Esta media equivale a un 58% del promedio de América Latina entre 2000 y 2005. Según 28 miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD, 2010), la cantidad promedio invertida en programas sociales por residente fue el equivalente a veinte veces más, es decir, un promedio de US\$ 5269 (en valor constante de US\$ de 2000). Mientras que las cifras de Centroamérica, y de Latinoamérica en general, contemplan gastos en educación, salud, pensiones y una pequeña gama de programas de vivienda y antipobreza, el promedio de la OECD no contempla inversiones en educación. No obstante, el promedio de la OECD sí incluye otros gastos como, por ejemplo, gastos por desempleo y políticas de mercado de labor activa (programas estatales dedicados a ayudar a los desempleados a encontrar trabajo), programas todos desconocidos en Centroamérica.

3. La capacidad redistributiva del Estado

La comparación entre indicadores sociales con gastos públicos trae a colación preguntas sobre cuán efectivos son los programas sociales en América Central. Si estos gastos son los pilares del bienestar social, entonces es relevante preguntarse si éstos reducen la desigualdad social. Una manera clave de medir la efectividad de un Estado, y una vital para comprender el impacto del Estado en el desarrollo, es tomando en cuenta si éste puede modificar la desigualdad social. Una forma común de medir el impacto que tiene el sector público sobre la desigualdad social es mediante el uso de encuestas que pregunten a los ciudadanos que identifiquen sus fuentes de ingreso y, de igual forma, si se benefician de los gastos sociales. A mediados de la primera década del 2000, un grupo de investigadores, bajo el auspicio de la Unión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo, utilizó encuestas a nivel nacional para estimar el ingreso “autónomo” (sin contemplar los impuestos y las transferencias gubernamentales) y el ingreso “real” (que incluía el efecto de los impuestos y los beneficios brindados por los Estados) (Barreix, Bès, y Roca, 2009). La diferencia entre ambas cifras, es decir, el ingreso autónomo y real, revela la capacidad de la política social de reducir la desigualdad.

Los impuestos y las transferencias solo mejoran un poco la distribución del ingreso. El Gráfico 4 expone un pequeño mejoramiento de la distribución del ingreso en la región, la cual se mide con el Coeficiente de Gini (cuanto más alto el coeficiente, mayor es la desigualdad). El gráfico exhibe que Panamá tiene la distribución más dispereja de ingreso “autónomo” (0,636), y que El Salvador cuenta con la distribución de ingreso menos dispereja (0,503). La media para toda América Central es de 0,580. Los datos sobre la distribución del ingreso después de impuestos y transferencias exponen que Costa Rica y Panamá son los Estados más efectivos. Cada cual reduce la desigualdad de ingreso en un 13,6% y un 11,4%, respectivamente. Panamá, Costa Rica y Honduras, por lo tanto, clasifican sobre el promedio del istmo, el cual redistribuye solo un 7,4% del ingreso autónomo. Por su parte, el restante de países centroamericanos tienen poco o ningún efecto sobre la distribución de ingreso. Guatemala y El Salvador reducen la desigualdad de ingreso autónomo en un 0,9% y un 1,7%, respectivamente. El Estado nicaragüense no queda muy lejos de aquel fondo, ya que disminuye el ingreso autónomo Coeficiente de Gini en un 5,4%.

Las cifras en el Gráfico 4 también muestran que los Estados más efectivos del istmo no replican la efectividad de los más desarrollados. Por ejemplo, Costa Rica y Panamá redistribuyen la mitad del promedio de las 15 economías centrales del OECD. Posterior al cálculo de impuestos y transferencias, el Coeficiente de Gini para la OECD disminuye en más de 30%. De hecho, la OECD estima que el Coeficiente de Gini, luego de impuestos y transferencias, es de 0,31%, el cual resulta ser un poco más de la mitad del promedio de América Central (0,537%). En otras palabras, los Estados más desarrollados han experimentado una impresionante reducción de la desigualdad, ya que tienen a su alcance recursos sustanciales que se ven reflejados en la capacidad que tienen tanto de recaudar fondos como de impactar el nivel de desarrollo de sus economías.



Los Estados centroamericanos, en contraste, invierten mucho menos en programas sociales porque recaudan poco ingreso, ya sea en términos relativos o absolutos. Si para el año 2008 un Estado centroamericano solo obtenía un promedio de un poco menos de un 14% del Producto Interior Bruto (PIB), el gobierno promedio de la OECD recaudaba más del 40% de su PIB. Para finales del 2000, la media per cápita de una economía de Centroamérica refleja ser, ligeramente, más de una quinta parte del PIB per cápita de las 12 economías más avanzadas de Europa.

3.1 La persistencia de la desigualdad

¿Por qué algunos Estados redistribuyen más que otros? Contestar esta pregunta es relevante para América Central, ya que sus sistemas políticos han experimentado cambios importantes. Estudios sistemáticos han concluido además que, a medida que aumenta la edad de una democracia en América Latina, se gasta más en programas sociales (Huber, Mustillo, y Stephens, 2008). Otras investigaciones han determinado que un largo período de comicios reñidos está asociado a niveles menores de pobreza (Pribble, Huber, y Stephens, 2009), y que las democracias más antiguas aparentan reducir la desigualdad en países latinoamericanos y caribeños (Huber, Nielson, Pribble, y Stephens, 2006). Aunque existen buenas razones para creer que la democratización promueve el gasto social, todavía se debate acerca del porqué algunas democracias redistribuyen más que otras. Este debate, simultáneamente, clarifica y nubla los mecanismos vinculados a las elecciones competitivas con gastos redistributivos en los países de la región.

Investigaciones desde la óptica de la economía política comparada sugieren que existen varias razones por las que algunas democracias logran reducir los niveles de desigualdad más que otros. Lo que todas estas hipótesis comparten es que teorizan acerca de los incentivos que tienen los políticos en sistemas democráticos para confeccionar leyes que disminuyan la pobreza y desigualdad.

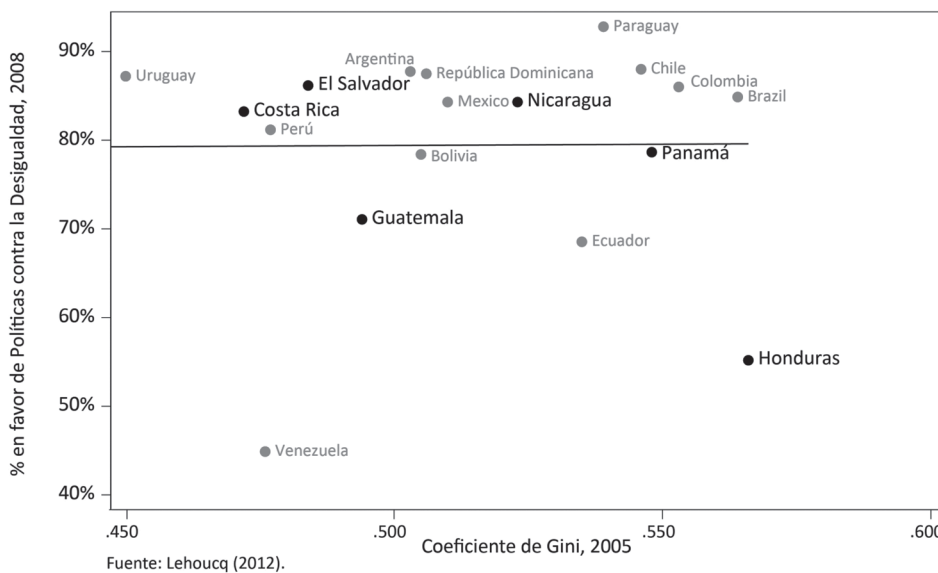
Una respuesta a esta interrogante enfatiza que la realización de elecciones competitivas fomenta que los funcionarios públicos se comprometan más con los intereses del votante mediano. El reconocido estudio de Alan Meltzer y Scott Richard (1981) argumenta que el tamaño del gobierno aumenta a medida que la distancia entre el votante mediano y el ingreso promedio se abre, es decir, cuando la desigualdad aumenta (la distancia entre el votante mediano y el ingreso promedio es una forma de expresar la relación entre ricos y pobres). En elecciones donde los candidatos deben ganar una pluralidad de votos, el votante mediano se convierte en el votante decisivo, ya que, en una coalición con votantes de bajos ingresos, éstos apoyan a políticos que prometen expandir el gasto social para atenuar los efectos de una creciente desigualdad. Otro enfoque sugiere que los gobiernos son más receptivos a las demandas de los sindicatos, los cuales solicitan medidas para suavizar las eventualidades de una economía de mercado como el desempleo, la enfermedad y la vejez (Korpi, 1983). Por tanto, cuanto más grande sea la fuerza laboral unida por un sindicato, mayores serán las probabilidades de que los Estados respondan a los intereses de los ciudadanos. Una tercera explicación considera que sociedades con complejidades étnicas socavan la solidaridad necesaria para reducir desigualdades sociales y luchar contra de la pobreza (Alesina y Glaeser, 2004; Roemer, Lee, y Van der Straeten, 2007). Las minorías étnicas reciben escasa ayuda de parte de votantes de la mayoría étnica porque éstos últimos se niegan a incrementar los impuestos destinados a ayudar a miembros de minorías étnicas y raciales.

Una cuarta explicación se enfoca en el impacto de las leyes electorales sobre gastos sociales. Este punto ha sido analizado de manera sistemática por Iversen (2005) y, a su vez, discutido por Alesina y Glaeser (2004). Esta explicación sugiere que los sistemas electorales más proporcionales redistribuyen más ingresos porque los parlamentos elegidos mediante sistemas proporcionales son más propensos a incluir en el gabinete a partidos de izquierda que representan a los votantes de bajos ingresos.³

La evidencia que sustenta el primer enfoque es, sorprendentemente, débil. De hecho, la simple correlación entre el Coeficiente de Gini y los niveles de gasto social (como el porcentaje del PIB) demuestra que países más equitativos invierten más en la reducción de la desigualdad que países desiguales. Estos resultados, que se conocen como la Paradoja de Robinhood, son también aplicables a países subdesarrollados. La existencia de esta paradoja ha delineado la investigación en el campo de la economía política en países industrializados (Iversen, 2005). Esta investigación propone que los votantes medianos son, en realidad, los electores decisivos que determinan qué partido político ganará las elecciones. Contrariamente, en países más desiguales, los votantes medianos no presionan a los funcionarios electos a incrementar el bienestar social, ya sea porque no les importa la desigualdad o porque los políticos enfrentan menos incentivos para incrementar el gasto social.

Los centroamericanos, y latinoamericanos en general, sí muestran una preocupación por disminuir la desigualdad social. Por ejemplo, el diagrama de dispersión en el Gráfico 5 cruza las respuestas de una encuesta con preguntas sobre si “los gobiernos deberían adoptar políticas firmes para reducir la desigualdad” realizada por la ronda 2008 del Barómetro de las Américas y los Coeficientes de Gini de 2005. Los resultados revelan que las sociedades menos desiguales como Costa Rica y Uruguay en América Latina exhiben los mismos niveles de apoyo popular que los países más desiguales como Brasil y Panamá. Con solo dos excepciones, al menos un 70% de los participantes de la encuesta apoyan las políticas firmes para reducir la brecha entre ricos y pobres en cada país latinoamericano. Una de estas excepciones es Honduras, en donde una leve mayoría respalda que el Estado es quien debe luchar en contra de la desigualdad. De manera abrumadora, los participantes de la encuesta en el resto de los países de América Central concordaron con que el Estado debe responsabilizarse por el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres y desafortunados. Este diagrama de puntos, por lo tanto, sugiere que existe muy poca evidencia que justifique que las preferencias de los ciudadanos acerca del papel del Estado en la redistribución varían positivamente con niveles de desigualdad.

Gráfico 5
Desigualdad y Apoyo Popular para Políticas Redistributivas



Este estudio se ha dado a la tarea de desarrollar modelos estadísticos para determinar si factores como la lucha de clases, la complejidad étnica o la edad de la democracia afectan la capacidad redistributiva de los Estados latinoamericanos. A continuación se explica por qué los Coeficientes de Gini son menores en algunos Es-

tados mientras que en otros no ocurre lo mismo. Asimismo, se explora por qué algunos gobiernos, como el de Costa Rica, invierten más en programas sociales que otros, como en Guatemala. Los modelos incluyen todos los países de América Latina para aumentar la confianza del análisis y sus resultados.

Los modelos utilizan un número limitado de variables, en donde cada cual mide el concepto clave de las hipótesis anteriormente analizadas. La cifra promedio de sindicalización entre 1995 y 2000 mide el poder de las organizaciones sindicales (ILO, sf). La fraccionalización etnolingüística desarrollada por Alberto Alesina y sus colegas mide la complejidad étnica. Los modelos también incluyen un simple recuento de los años de democracia (cada uno con un valor de un punto) y de semidemocracia (cada uno con un valor de 0.5) en cada país desde 1900, los cuales fueron desarrollados por Mainwaring, Brinks, y Pérez (2008), y cuya parte sobre Centroamérica se basa en Bowman, Lehoucq, y Mahoney (2005) para determinar si la democracia fomenta el gasto social. De igual forma, se agregó el PIB per cápita a los modelos para controlar los efectos de los distintos niveles de desarrollo y cualquier otra divergencia que existiera entre estos países.

Los modelos utilizan la regresión de mínimos cuadrados dado que el Coeficiente de Gini y el gasto social, como parte del PIB, son variables continuas. Los Coeficientes de Gini son una medida de distribución del ingreso, es decir, del ingreso después de los impuestos y transferencias. Asimismo, se depende de los modelos de corte transversal entre 2000 y 2005 porque no fue hasta la década de 1990 cuando los sistemas políticos de América Central se democratizaron. La mayoría de las variables independientes -la cifra de sindicalización, fraccionalización étnica y los Coeficientes de Gini en modelos de gasto social- no varían mucho y, por lo tanto, es menos necesario usar los modelos de series temporales. De hecho, existen sustanciales razones teóricas para creer que la desigualdad es producto de legados históricos, ya sean éstos de índole económica, social o política. Como resultado cumulativo del pasado, el impacto puede ser medido de manera transversal.

El primer grupo de modelos sugiere que las cifras de sindicalización, complejidad étnica y la duración de la democracia no explican, de manera discernible, por qué algunos países tienen mayores o menores incidencias de desigualdad entre 2000 y 2005. De hecho, estos modelos, cuyos resultados no aparecen aquí, revelan que ninguno de los factores mencionados ni el PIB per cápita explica las diferentes cifras de desigualdad en América Latina. Estos resultados, dicho sea de paso, no difieren mucho de los obtenidos por Huber et al. (2006), quienes reafirman, en un estudio estadístico de países latinoamericanos y caribeños entre 1970 y 2000, que el legado democrático es leve pero estadísticamente significativo: esta variable añade un 6% al poder explicativo total de sus modelos estadísticos (el R^2 incrementa de 0.62 a 0.66). Por su parte, los modelos de Huber et al., que incluyen medidas del balance legislativo de poder y gastos de seguridad social, duplican el tamaño del mencionado efecto (el R^2 incrementa a 0.73), lo cual indica que los partidos progresistas en el poder aparentan mejorar la igualdad de ingreso. Estos autores también muestran que la heterogeneidad étnica tiene un efecto leve en la desigualdad, la cual se calculó de forma no estandarizada

(como una variable “dummy” con el valor de 1 cuando al menos 20%, pero no más de 80% de la población, es étnicamente diversa).

Los modelos de gasto social, como proporción del PIB en el 2000 y 2005, se basan en el hallazgo de que las elecciones competitivas y las garantías individuales fomentan que los funcionarios públicos satisfagan las demandas por programas sociales. Por consiguiente, estos modelos sustentan la hipótesis basada en la lucha de clases y de historia democrática. Los coeficientes de la última columna del Cuadro 2, que exhiben los resultados estadísticos para los modelos de gasto social en el 2005, indican que la fuerza sindical y la edad de la democracia son las variables más estadísticamente significativas. Se ha comprobado que, por cada incremento del porcentaje en la parte del sector laboral sindicalizado a fines del siglo XX, el gasto social habría incrementado un tercio de un punto de porcentaje (0,38%) para el 2005. De igual manera, por la concreción de cada año adicional de democracia en el 2005, el gasto social habría incrementado un 0,13 de un porcentaje. La fraccionalización étnica no explica las variaciones entre países con respecto al gasto social en América Latina para el 2005. Los niveles de desarrollo, medida por las cifras per cápita del PIB, son solamente significativos estadísticamente en modelos donde esta variable aparece sin ninguna otra variable independiente.

Cuadro 2
MODELO DE REGRESIÓN DE GASTOS SOCIALES EN LATINOAMÉRICA (2005)

Variable	Modelo 1 Gini	Modelo 2 PIB pc	Modelo 3 Sind	Modelo 4 Étnico	Modelo 5 Demo	Modelo 6 Completo
Gini (2005)	-19.718 (35.136)					3.459 (31.024)
PIB per capita (2005)		0.0006 (0.000)				-0.0003 (0.0005)
Tasa de sindicalización (1995-2000)			0.346* (0.162)			0.383* (0.166)
Fragmentación étnica				-4.849 (6.294)		-3.831 (5.589)
Años de democracia desde 1900					0.110* (0.048)	0.135* (0.069)
Constante	22.587 (18.096)	5.986* (2.470)	8.026* (2.457)	14.525** (2.933)	8.268** (2.139)	-4.382 (16.793)
R²	0.0193	0.124	0.232	0.035	0.24	0.519
Adj. R²	-0.0420	0.070	0.181	0.024	0.198	0.300
F-Test	0.310	2.28	4.55*	.59	5.20*	2.37
N	18	18	17	18	18	17

*p<0.05

**p<0.01

Los resultados obtenidos son consistentes con investigaciones existentes. En un análisis estadístico de los mismos países de América Latina entre 1970 y 2000, Hu-

ber, Mustillo, y Stephens (2008) concluyen que la duración de la democracia también incrementa los gastos de seguridad y bienestar social, por un lado, y los de salud y educación, por otro. No obstante, los gastos en pensiones de vejez son el resultado de cuán urbana es la población de un país y, aún más importante, de cuán madura es la sociedad. En su mayoría, los gastos estatales enfocados en salud y educación son el resultado de la extensión de la crisis de la deuda de los ochenta, es decir, la inversión estatal en salud y en educación desciende a medida que la magnitud de ésta aumenta.

A raíz de estos resultados se puede afirmar que la competencia electoral aumenta el gasto social. Estos modelos de gasto social implican que, cuanto más madura sea una democracia y más extensa sea la labor sindical, existen mayores posibilidades de que el sistema político desarrolle programas que prometan mejorar la salud, la educación y la vejez. El país latinoamericano con un tiempo promedio de democracia entre 1900 y 2004 (casi 36 años), y una tasa promedio de sindicalismo entre 1995 y 2000 de 13,6% de su fuerza laboral habrá gastado un 14.4% de su PIB en programas sociales. Estos datos tan solo equivalen a dos puntos de porcentaje más que la cantidad promedio invertida en América Latina durante el 2005.

Estos hallazgos ayudan a explicar por qué el gasto social está por debajo de la media regional en todos los países de América Central, salvo en Costa Rica. Con su extensa trayectoria democrática (84.5 años) y con una fuerza laboral sindicalizada un poco por debajo de la media (13.1%), no resulta difícil comprender por qué el gobierno costarricense invierte más del 17% de su PIB en programas sociales. Por otro lado, Guatemala se posiciona como uno de los países con la menor tasa de inversiones destinadas a programas sociales (7.9% de su PIB). Guatemala califica como el país con menos experiencia con prácticas democráticas (17 años). Su tasa de sindicalización, en cuanto a su fuerza laboral se refiere, es la más baja de la región (4.4%). El Salvador, Honduras y Nicaragua gastan un poco más del 11% de su PIB en programas sociales, y han sido estados democráticos por menos de 20 años. Mientras que los sandinistas aportaron al desarrollo del movimiento sindicalista (22.6% de la fuerza laboral nicaragüense era sindicalizada), menos de 6.5% de la fuerza laboral de El Salvador y Honduras pertenece a un sindicato. El gobierno de Panamá cuenta con 43 años de democracia e invierte sustancialmente por debajo del promedio latinoamericano. Solo gasta un 7.53% de su PIB en programas sociales, lo cual subestima el peso de su gasto social, ya que su PIB per cápita es dos veces más alto que el de El Salvador y tres veces más alto que el de Nicaragua y Honduras.

Los resultados de ambos modelos indican que el gasto social simplemente no puede modificar las desigualdades en la mayoría de los países del istmo. A pesar de la transición hacia formas más abiertas de competencia política, la realidad es que la inversión social en programas para los pobres, los jóvenes y los enfermos continúa siendo muy baja en la mayoría de los Estados centroamericanos. Los datos del Gráfico 3 son un recordatorio constante de que únicamente en El Salvador la democratización ha traído un dividendo democrático. De hecho, solo en este país se han duplicado los gastos per cápita desde mediados de los noventa. No obstante, los gastos en programas sociales en El Salvador continúan siendo equivalentes a la mitad de la media de

América Latina. En general, en términos per cápita, los otros Estados están limitados a gastar una cuarta parte del promedio de América Latina. Como lo demuestran las cifras en el Gráfico 4, el gasto social no reduce los privilegios de nacimiento y clase para los guatemaltecos, nicaragüenses y salvadoreños, países donde vive la mayoría de centroamericanos. Solamente los Estados de Costa Rica, Honduras y Panamá hacen algo para reducir la brecha entre ricos y pobres.

4. Las bases políticas del gasto social

La persistencia de niveles bajos de gasto social en la mayoría de los países del istmo genera preguntas difíciles para sus sistemas democráticos. El Barómetro de las Américas revela que los centroamericanos desean que el Estado reduzca las desigualdades sociales, pero los Estados no ceden. Esta sección evaluara varias hipótesis acerca del porqué los políticos ignoran las demandas sociales, enfocándose en factores que se presentan para explicar la calidad de la democracia, ya que la última sección brindó el hallazgo de que el gasto social es más elevado en democracias más antiguas. Un mecanismo para vincular la edad y calidad de la democracia, por un lado, y el gasto social, por otro, es el sistema de partidos políticos. Quizás la razón por la cual las democracias más antiguas responden a las demandas para mejorar el bienestar social se debe a que tienen sistemas partidistas que son más estables, más centristas y más socialmente arraigados. Un sistema de partidos políticos con estos rasgos fomenta la rendición de cuentas, es decir, canaliza un diálogo positivo entre los votantes y sus gobernantes en donde la lucha por el poder premia a los partidos que escuchan a los ciudadanos al mismo tiempo que proporciona a los votantes información acerca de los distintos proyectos políticos y de cómo éstos pueden resolver los problemas de la vida pública. Por otra parte, quizás los Estados debidamente organizados y que cuentan con los recursos financieros son los que pueden responder a las demandas de mayores gastos sociales.

4.1 Democracia de alta y baja calidad

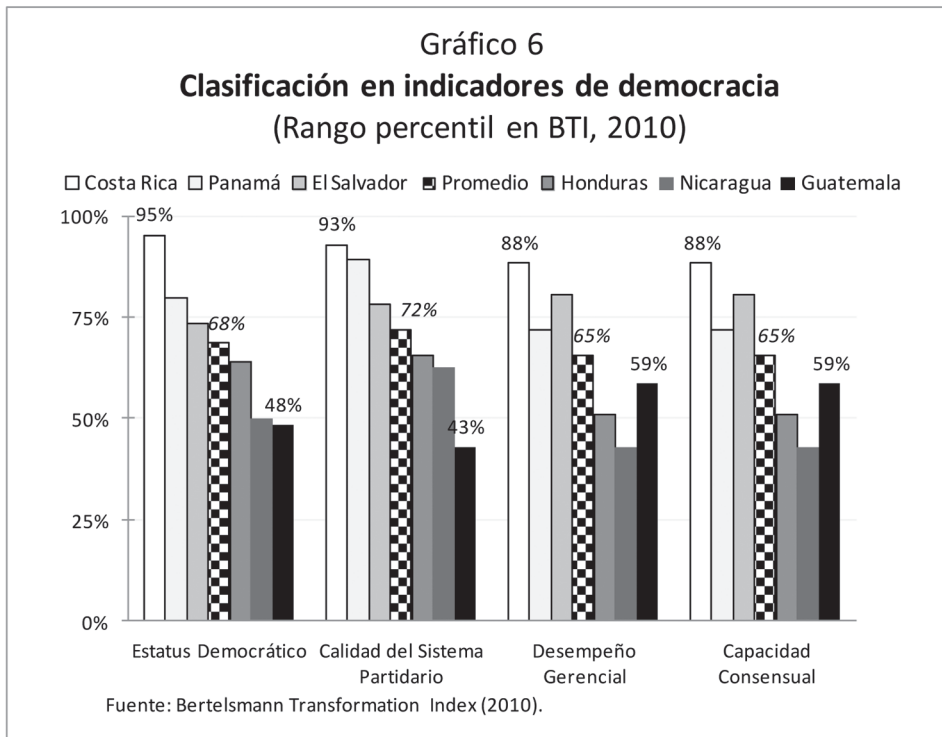
Estudios comparados de la democracia indican que, con la excepción de Costa Rica (y parcialmente de Panamá), la mayoría de las democracias del istmo no se ubican dentro del grupo de países mejor calificados de los 128 países subdesarrollados que el Índice de Transformación de la Fundación Bertelsmann (BTI; Bertelsmann Stiftung, 2010) regularmente analiza. Sin embargo, el sistema político de cada país centroamericano se clasifica por encima del promedio de los países en vías de desarrollo, como muestran los datos del Gráfico 6. Con el propósito de facilitar las comparaciones, se ha convertido la calificación de cada sistema político, desde el país que está en el primer lugar (Uruguay), a un rango de porcentaje. Una vez más, los resultados demuestran que el status democrático de Costa Rica y Panamá es el más alto en América Central. En esta medida, compuesta de cifras clave del cuestionario del BTI, la democracia en Costa Rica calificó con un percentil de 95 (o la sexta mejor en el mundo). La democracia

de Panamá calificó con un percentil de 77 (o la número 26 en el mundo). El Salvador calificó con un rango de percentil de 74 (o la número 34 en el mundo), lo que implica que ha superado el promedio total de América Central cuyo percentil es de 68 (o el lugar 40). La calidad de la democracia en Honduras, Nicaragua y Guatemala califica en percentiles de 64, 58 y 48, respectivamente (o en los lugares 46, 64 y 66, respectivamente).

La posición dentro de este índice internacional de democracia está altamente correlacionada con la edad de la democracia en el istmo. Los costarricenses han demostrado practicar la democracia por 73 años (o 84.5 años, si cada año de semidemocracia se adiciona a una tasa de medio año por cada uno de semidemocracia) desde 1900 hasta 2005. Los panameños cuentan con 20 años de democracia (y con 43 años de democracia y semidemocracia). Los salvadoreños toman el tercer lugar con 12 años de democracia (y 17 años con resultados combinados). Los nicaragüenses están en un cuarto lugar con 10 años de democracia (y un total de 19.5 años de forma combinada). Los hondureños han tenido un régimen democrático de 7 años, el cual apenas cumple con un mínimo de condiciones (y 22 años para un resultado combinado).

El Gráfico 6 contiene información útil para determinar la calidad de las instituciones democráticas en el istmo, cada una de las cuales se usó para calcular su rango en el índice de estatus democrático. La calidad de los sistemas partidistas en América Central, la cual es medida por un conjunto de preguntas acerca de su estabilidad, su dinámica ideológica y su arraigo social, hace eco de sus calificaciones en el índice de estatus democrático. Con respecto a la capacidad que tienen los políticos de ponerse de acuerdo en un conjunto de políticas públicas que fomenten el desarrollo, tanto el índice de desempeño gerencial como el de capacidad consensual se mantienen igual. Guatemala y Nicaragua intercambian lugares con respecto a las medidas de democracia (primeras columnas en el Gráfico 6) y los indicadores gubernamentales (últimas dos columnas). El país más poblado del istmo, Guatemala, clasifica en último lugar en relación a dos medidas de democracia, especialmente en referencia a la calidad de su sistema partidista. Nicaragua se ha llevado el último lugar en cuanto a la capacidad de su sistema político de manejar conflictos políticos y de consensuar políticas públicas.

Lo que estos números sugieren es que la experiencia beneficia a la democracia, lo cual hace eco del argumento de Keefer (2007) de que, con el paso del tiempo, la competencia aumenta la capacidad de los partidos de rendir cuentas, ya que la experiencia permite a los votantes distinguir entre promesas políticas creíbles y aquellas que no lo son. Cuando la lucha por ganar votos es la única forma de conquistar el poder, los políticos invierten su tiempo en la organización de partidos, en el reclutamiento de candidatos y en persuadir a los ciudadanos de que voten a su favor. Ellos modifican las instituciones democráticas con la finalidad de facilitar la conquista del poder, decisiones que muchas veces ayudan a mejorar el funcionamiento de la democracia. Asimismo, los políticos reforman las leyes electorales para eliminar el uso del fraude en los procesos electorales, cambian las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo para agilizar la producción de políticas públicas y, en este sentido, mejoran la democracia para que responda más a las preocupaciones ciudadanas ya que los políticos en sintonía con la opinión pública son los que acumulan votos y ganan elecciones.



4.2 Sistemas partidarios

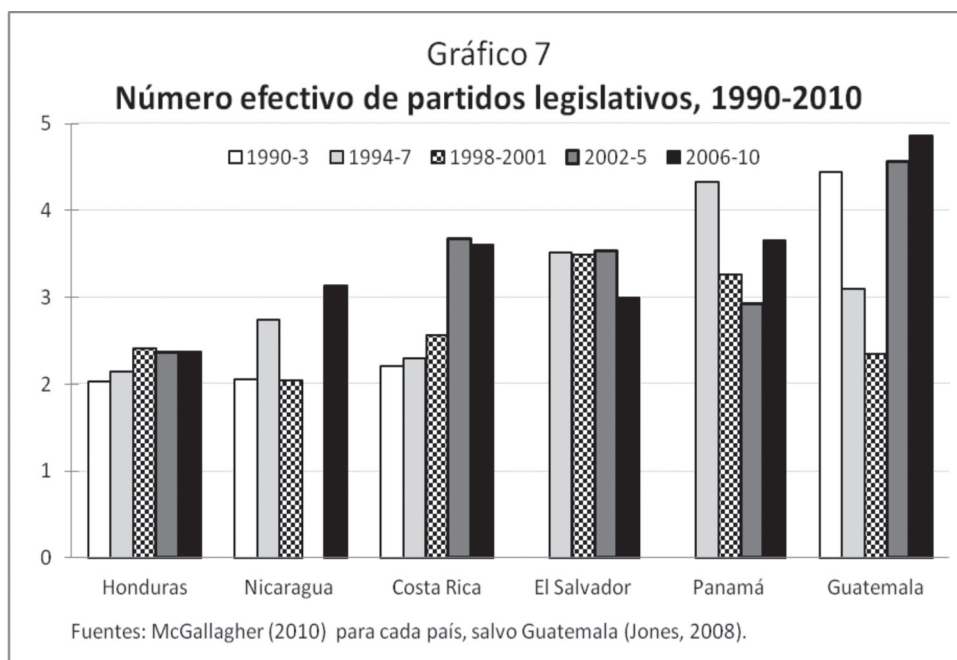
Según el índice de calidad del sistema partidario del Gráfico 6, Costa Rica tiene el sistema partidista más estable, centrista y socialmente arraigado, y Guatemala cuenta con el sistema de partidos políticos menos estructurado, centrista y socialmente anclado en el istmo. El sistema de partidos políticos de Costa Rica está calificado al percentil 93, dado que pasó de ser un sistema bipolar a ser uno multipartidista en las vísperas de los comicios de 2002. Estas elecciones y sus resultados reflejan el desencantamiento de la ciudadanía con los partidos dominantes que, anteriormente, ejercían mayor hegemonía. Sin embargo, no resulta sorprendente que, fuera de Costa Rica, Panamá y con parcial excepción de El Salvador, los sistemas de partidos políticos del istmo son sustancialmente más bajos, siendo Guatemala el que clasifica por debajo del promedio de países subdesarrollados.

Para los observadores de la región centroamericana, estas clasificaciones amplifican los hallazgos de los estudios enfocados en los sistemas partidistas de cada país (PEN, 2008: 285-320). Independientemente del enfoque, la mayoría de los estudios de los partidos y de los sistemas partidistas del istmo concuerdan en que éstos necesitan responder más a las preferencias de la ciudadanía y ser más programáticos, es decir, elaborar proyectos políticos y no enfatizar las características personales de los candidatos a cargo de la elección popular. Más importante que lo anterior es

que esta clasificación ayuda a explicar por qué la democracia está asociada, de manera positiva, con el gasto social. La competencia electoral premia a los políticos por haber escuchado a sus votantes y, simultáneamente, educa a los ciudadanos a asociar a los partidos con políticas públicas progresivas o conservadoras.

Los datos en el Gráfico 7 exhiben que el número efectivo de partidos legislativos en cada país desde 1990 (la ausencia de barras implica que no hubo elecciones [Guatemala tiene elecciones cada 6 años y, por tanto, no tuvo un cuarto período] o las elecciones no fueron democráticas [en El Salvador las primeras elecciones que incluyeron al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional ocurrieron en 1994]). Tal forma de clasificar los sistemas partidistas es el tradicional, aunque una comparación entre estos datos y los de la calidad de sistema partidario en el Gráfico 6 indican que el número efectivo de partidos legislativos no está relacionado con la calidad del sistema partidario de cada país en el istmo. Como se verá, el sistema menos estructurado, centrista y socialmente anclado –el de Guatemala– es el que menos redistribuye el ingreso en el istmo, y el sistema más estructurado, centrista y socialmente arriagado –el de Costa Rica– es el que más cumple con los deseos de sus ciudadanos de un Estado que reduzca las diferencias entre personas de distintas clases sociales.

Según el Gráfico 7, el primero de los tres grupos está constituido por los sistemas partidarios de Honduras y Nicaragua, ya que ambos cuentan con sistemas de al menos dos partidos o con sistemas bipolares (término acuñado por Fernández, 1991), es decir, por un sistema donde se enfrentan un partido con una coalición de adversarios. Durante décadas, la política hondureña ha sido dominada por la competencia entre los partidos liberales y nacionales. De hecho, estos partidos son los más antiguos



en Centroamérica; se originaron durante las primeras décadas del siglo XX (Taylor, 1996). La política nicaragüense también está caracterizada por una rivalidad entre los partidos conservadores y los liberales que solo fue apaciguada durante los cuarenta años de la dictadura de Somoza. Como consecuencia de la pérdida de los sandinistas en las elecciones de 1990, la competencia partidista ha girado alrededor de una plétora de partidos más pequeños, algunos facciones del Partido Liberal y del casi extinto Partido Conservador, quienes luchaban contra el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) (Martí i Puig, 2010). El faccionalismo se refleja en el aumento a tres partidos en las elecciones nicaragüenses de 2006.

En el segundo grupo se encuentran los sistemas partidistas de Costa Rica y El Salvador, los cuales han tenido un mínimo de tres partidos efectivos desde principios del nuevo milenio. El sistema partidista de Costa Rica es el segundo más longevo en el istmo y el más antiguo como régimen democrático ininterrumpido. En contraste con años más recientes, existía un sistema bipolar en Costa Rica, uno donde el Partido Liberación Nacional (PLN) alternó el control de la presidencia con una plétora de partidos pequeños, incluyendo a algunos partidos que lucharon en lados opuestos durante la Guerra Civil de 1948. Desde 1980, el sistema se volvió más bipartidista cuando los adversarios del PLN formaron el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). La transformación a un sistema pluripartidista se debe en parte al éxito del Partido Acción Ciudadana (PAC) que, en el 2000 y 2006, se posicionó al alcance de la presidencia (a tan solo un punto porcentual para ganar los comicios). El PAC es el resultado de la culminación de dos décadas de críticas dirigidas a un sistema bipartidista que, cada vez más, electores educados y urbanos catalogaban de anticuado, cerrado y básicamente igual (PEN, 2001; Sánchez, 2007). El aumento en el número de partidos políticos también es el resultado de la implosión del PUSC en las elecciones de 2006. De forma precipitada, el caudal del PUSC se disipó cuando dos de sus líderes -Rafael Ángel Calderón Fournier y Miguel Ángel Rodríguez- fueron arrestados bajo cargos de corrupción y de tráfico de influencias en 2004 (Lehoucq, 2005). Desde el 2006, el sistema partidista en Costa Rica ha girado alrededor de tres partidos en la Asamblea Legislativa.

El sistema partidista salvadoreño se ha regido por tres partidos desde 1994. Junto a Honduras, el sistema partidista salvadoreño ha mostrado la mayor estabilidad. Sus partidos principales son el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), partido izquierdista, y Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), partido derechista. Entre la izquierda y la derecha política existen pequeños partidos políticos como el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Partido Conciliación Nacional (PCN). Ambos partidos se han convertido en indispensables para la promulgación de leyes, ya que ni ARENA (entre 1994 y 2008) ni el FMLN (después de su primera victoria presidencial en 2009) han ganado una mayoría de escaños en las elecciones legislativas (Artiga, 2008).

El último grupo de sistemas partidistas son los de Guatemala y Panamá, cada uno de los cuales exhibe los más altos niveles de volatilidad electoral en el istmo. El sistema de Guatemala ha oscilado entre más de 2 a casi 5 partidos desde principios de

1990 (Sánchez, 2007). En Panamá, la gama ha sido más pequeña; su sistema de partidos políticos ha oscilado entre menos de 3 a más de 4. La volatilidad en el número efectivo de partidos políticos revela dos rasgos del subyacente panorama político que son claves para comprender por qué los sistemas partidistas poco estables, sin un centro político ideológico y sin bases sociales, no fomentan la rendición de cuentas necesarias para la elaboración de políticas estatales que reduzcan la desigualdad social.

En primer lugar, un inestable y alto número de partidos políticos son el resultado de partidos que no establecen raíces dentro del electorado. En Guatemala, pocos partidos sobreviven dos ciclos electorales. Nadie, con excepción de Vinicio Cerezo (1985-1990), quien se convirtió en el primer Presidente cuando los militares regresaron a los cuarteles, ha sido electo para este cargo por la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG). Ni Jorge Serrano (1990-1993) del Movimiento de Acción Solidaria (MAS), ni Álvaro Arzú (1994-1999) del Partido Adelantado Nacional (PAN), ayudaron a edificar partidos capaces de ganar futuras elecciones. El Presidente Serrano intentó llevar a cabo un autogolpe para poder gobernar sin un Congreso en 1993. Tras su fracaso, el Congreso nombró a Ramiro de León Carpio (1993-1995), en aquel entonces Defensor del Pueblo, para terminar el mando cuando Serrano salió al exilio, quien tampoco fundó un partido político mientras fue Presidente de la República. El intento de Efraín Ríos Montt, dictador entre 1982 y 1983, de regresar a la presidencia se malogró, aunque su partido, el Frente Republicano Guatemalteco (FGR) llevó a Alfonso Portillo a la presidencia en 1999. Lo mismo sucede en el caso de Oscar Berger (2004-2008), del Partido Gran Alianza Nacional (GANAN), y su sucesor, Álvaro Colóm del Partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), quienes solamente han establecido partidos políticos efímeros.

En Panamá, la fragmentación es superior a nivel legislativo que a nivel presidencial. Aunque el PRD (Partido Revolucionario Democrático) y sus opositores se han turnado la presidencia, el apoyo que reciben es más disperso en las elecciones legislativas. El número efectivo de partidos políticos que compiten por la presidencia promedia un 4.53 entre 1994 y 2004. Este mismo número incrementa a un 6.26 durante las elecciones de Congreso. Esta divergencia entre el número de partidos políticos que postulan candidatos a la presidencia y aquellos que lo hacen para la Asamblea es el resultado de que las circunscripciones legislativas son, en promedio, las más desproporcionadas no solo en América Central sino en toda América Latina, donde tal cifra duplica la media latinoamericana (Guatemala tiene distritos legislativos un poco más desproporcionados a esta media; las circunscripciones de los países centroamericanos están en o por debajo de este promedio) (Payne, 2007: 61). En Panamá casi la mitad de los escaños legislativos existen en circunscripciones uninominales y típicamente rurales, cuyos curules son adjudicados al partido que obtiene más votos que cualquiera de sus rivales. Los partidos, por lo tanto, forman coaliciones durante las elecciones presidenciales, pero organizan campañas independientes y locales para la Asamblea, donde muchos compiten pero muy pocos ganan representación en el Congreso. El número efectivo de partidos legislativos, como resultado, desciende a una media de 3.5 en las elecciones panameñas (Brown, 2009: 93,141).

En segundo lugar, los partidos menos estructurados tienen tasas bajas de lealtad, tanto entre diputados como dentro de la ciudadanía. Un importante estudio revela que en Guatemala un 43% de los diputados han cambiado de partidos desde 1990 (Fortín, 2010), siendo esta una cifra sin rival en todo el istmo. En términos de porcentaje de ciudadanos que se identifican con un partido político, los guatemaltecos están en el último lugar en los sondeos de todos los países de América Latina (incluyendo además Belice, Canadá, Guyana y Estados Unidos). Solo un promedio de 15% de los guatemaltecos, encuestados en 2006 y 2008, se identifican con un partido político particular. El promedio para Panamá es de 26%, y la media regional es de 35%. Los promedios comparativos para los otros países en el istmo son de 33% para Costa Rica, 36% para El Salvador, 45% para Nicaragua y 46% para Honduras. Nicaragua y Honduras exhiben porcentajes por encima de la media regional como producto de partidos políticos dominantes y longevos. Las cifras para Costa Rica son el resultado de un largo proceso de desalineamiento electoral, el cual, a su vez, es producto del crecimiento de un electorado urbano y más educado, que refleja la dificultad del núcleo partidista de relacionarse con una ciudadanía más exigente (Sánchez, 2007).

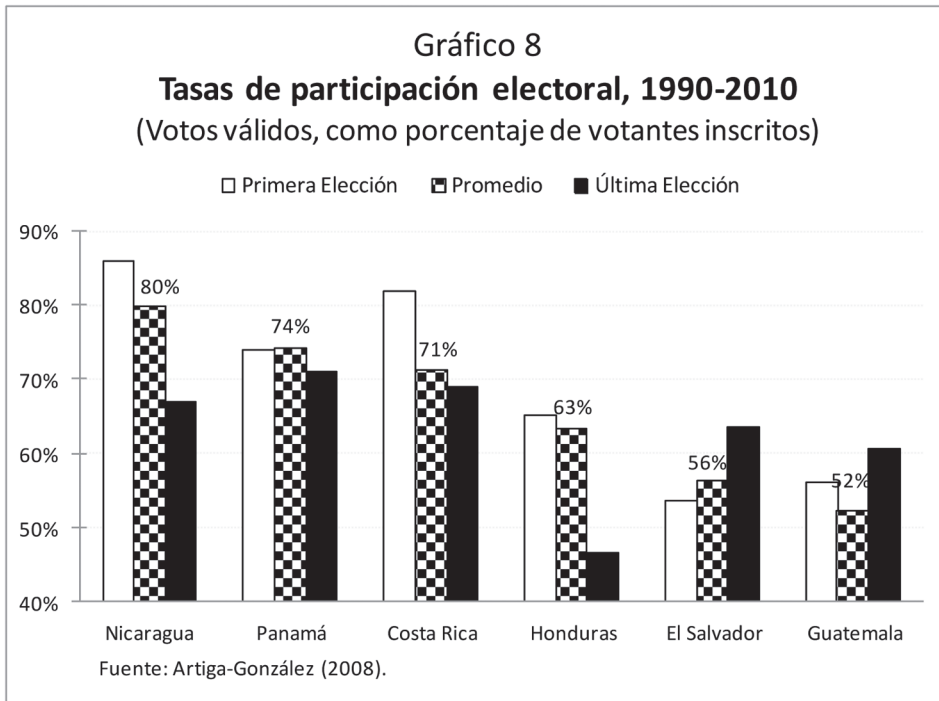
La mayoría de sistemas partidistas en Centroamérica no son ideológicos. Los proyectos políticos juegan un papel inferior en estos sistemas, los cuales se organizan alrededor de las personalidades de sus dirigentes principales. Los sistemas de partidos políticos de Guatemala y Panamá obtuvieron un resultado de 1.5 y 0.57 en una escala del 1 al 10, siendo 10 el valor adjudicado al sistema partidista con partidos ideológicamente polarizados (Jones, 2010: 34; Zoco, 2006). Estos resultados revelan que existe una notable ausencia de partidos de izquierda debido a que en la política de Guatemala ocurre un vacío ideológico que posibilita que partidos de derecha y de centro exageren las virtudes de sus líderes. Sin la presencia de un partido popular con un discurso en contra del sistema, los políticos conservadores se conforman con defender privilegios establecidos en lugar de elaborar un proyecto que atraiga el apoyo mayoritario.

Los sistemas partidistas de Costa Rica y de Honduras tampoco son ideológicos, con un desempeño de 0.7 y un 0.75, respectivamente, en el índice de Jones (2010). En estos países, los partidos son poco más que vehículos electorales para sus caudillos, donde los adherentes se identifican a sí mismos como miembros de facciones partidistas organizadas jerárquicamente. Sin embargo, en Honduras y especialmente en Costa Rica, la ausencia de una polarización ideológica no implica la ausencia de preferencias a favor del gasto social. La pequeña divergencia entre los partidos de la izquierda-centrista y de la derecha-centrista evidencia que la mayoría de los partidos son reformistas en orientación. En Costa Rica, incluso el PUSC, ahora casi en extinción por culpa principalmente del presidente Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994) y de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), se convirtió en un exitoso partido de centro derecha porque nunca postuló el desmantelamiento del Estado benefactor. El partido liberal, el Movimiento Libertario, tiende a ser pequeño, aunque ocasionalmente juegue un rol clave en coaliciones legislativas, precisamente porque la mayoría de los votantes se opone a un proyecto que postula el derrocamiento de las políticas de bienestar social.

En Honduras, los caudillos del partido liberal o del partido conservador no comparten una ideología claramente neoliberal. Aunque la historia democrática de Honduras es corta (solo 7 años), la longeva existencia de estos partidos significa que aprendieron a apreciar los beneficios electorales del gasto social (Taylor-Robinson, 2010). La lucha por el poder propició que fuerzas políticas desarrollaran y satisficieran a clientes políticos, aun durante el régimen militar. Aun cuando Honduras contaba con un régimen semidemocrático durante las dos últimas décadas del siglo XX (porque ni los presidentes liberales ni los conservadores tenían que compartir el poder con las fuerzas armadas), los partidos, e incluso los militares, utilizaban el gasto público para conseguir apoyo político. Esta dinámica ha contribuido a que Honduras sea un Estado con alguna capacidad redistributiva (Gráfico 4). Por tales motivos, los votantes en ambos países penalizan a los partidos que se desvían fuertemente de las políticas reformistas.

Los sistemas partidistas de El Salvador y Nicaragua son los más ideológicos de la región. El sistema partidista salvadoreño, de hecho, obtiene una calificación de 10, convirtiéndolo en el más ideológicamente polarizado no solo en el istmo sino en toda América Latina. El sistema partidista nicaragüense, con una clasificación de 5.66, es el segundo sistema más ideológico del istmo y de Latinoamérica. Las diferencias políticas reflejan la pugna intensa entre la derecha y la izquierda entre FMLN y ARENA en El Salvador, y entre los sandinistas y sus adversarios en Nicaragua. No es accidental, sin embargo, que las dos sociedades que sufrieron guerras civiles en las décadas de 1970 y de 1980 continúen polarizadas. En ambos países, el impulso de poderosos movimientos de izquierda forzó que la derecha negociara un tratado de paz (El Salvador) y, de igual forma, que revolucionarios derrocaran una dictadura de derecha (Nicaragua). La polarización ideológica ha ayudado a minar la viabilidad de partidos centristas porque un gran número de electores se identifica con la derecha o con la izquierda, siendo ésta una característica que mantiene la polarización partidista.

Las cifras de asistencia electoral también ayudan a explicar por qué la rendición de cuentas mejora con la edad de la democracia. Los datos del Gráfico 8 exhiben el promedio de tales cifras entre 1990 y 2010. El hecho de que Nicaragua tiene la media más alta de participación refleja, en parte, su polarización ideológica. Esta polarización ideológica es un factor muchas veces asociado con la participación electoral porque los partidos tienen incentivos para movilizar apoyo y, por consiguiente, prevenir que sus rivales ganen las elecciones.⁴ Cabe notar que Costa Rica no tiene la cifra de participación más alta del istmo, como la hubiera tenido hasta 1990. Como resultado del desencantamiento de los ciudadanos con el PLN y el PUSC, la participación política ha decaído desde 1994 (Raventós et al. 2005). El promedio de cifras bajas en El Salvador y Guatemala ayudan a explicar por qué sus gastos sociales continúan siendo bajos, aunque el aumento en tales gastos en El Salvador probablemente sea fruto de que la dominación de ARENA haya sido amenazada por el FMLN, partido que finalmente ganó las elecciones presidenciales en 2009. Las cifras de baja participación electoral en Guatemala fungen como otro mecanismo que explica por qué la falta de un liderazgo democrático histórico conlleva a la crónica dotación insuficiente de programas sociales en Guatemala (Lehoucq y Wall, 2004).



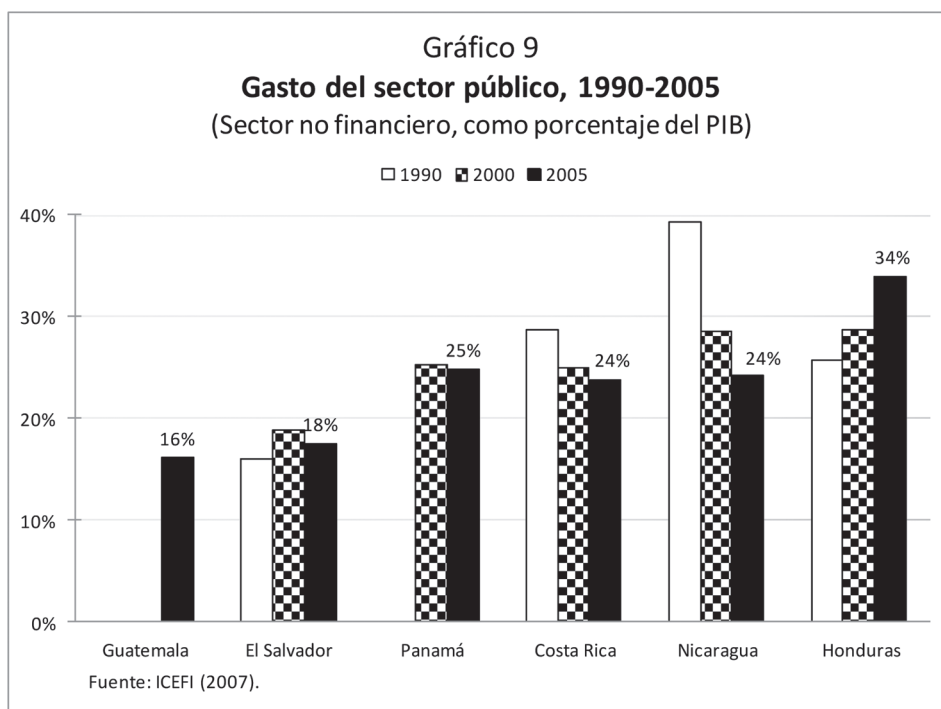
4.3 Las capacidades del Estado

Los Estados con pocos recursos y personal suelen limitar el gasto social. Donde las instituciones democráticas no responden efectivamente a los intereses de la mayoría es, precisamente, donde los funcionarios públicos no cuentan con la existencia de Estados modernos y eficaces. Uno de estos Estados es el de Guatemala, el cual no ha confeccionado un contrato en el cual exportadores y otros inversionistas acepten la imposición de impuestos a cambio de inversiones públicas que fomentan el bienestar social y, por lo tanto, el crecimiento económico. Las tasas impositivas continúan en el nivel más bajo de América Latina debido a que los capitalistas y financieros se rehúsan a respaldar un Estado que perciben como parasítico (Fuentes y Cabrera, 2006), cuyas penurias mantienen su retraso y, por lo visto, confirma el miedo que sienten los guatemaltecos de poder costear un Estado mejor para su país. En El Salvador, la aceptación por parte de la derecha de la victoria presidencial de sus contrincantes en el 2009 señala la profundización de este consenso, vital para la aceleración de las inversiones sociales necesarias para mejorar la competitividad económica del país.

El Gráfico 9 muestra los gastos estatales de los países del istmo. Combinado con los datos del Gráfico 4, que brinda información acerca del impacto de cada Estado sobre los ingresos de los hogares, los datos del Gráfico 9 muestran que los Estados con los gastos menores -El Salvador y Guatemala- también son los que redistribuyen

la menor cantidad de recursos, una tendencia que un estudio sistemático de impuestos y gastos de Fuentes (2007) también constata. Los Estados de El Salvador y Guatemala son los más pequeños del istmo. Los restantes cuatro tienen gastos públicos que son casi un cuarto del PIB. Estos resultados reflejan los gastos del sector público no financiero, el cual se constituye por los tres poderes del Estado (incluyendo a los ministros ejecutivos) y agencias del sector descentralizadas. El Estado central se responsabiliza de aproximadamente el 50% del gasto del sector público. El resto de los gastos de este sector son generados por instituciones autónomas, las cuales son agencias gubernamentales que cuentan con sus propias fuentes de ingreso y cuya autonomía muchas veces es protegida por la constitución. Aunque no se trata de una cantidad insignificante de dinero, la mayoría de los Estados gastan mucho menos que el promedio de un Estado de la OECD, los cuales en su gran mayoría gastan un 40% del PIB.

Nicaragua tiene el record regional por haber tenido el Estado más grande. En 1990, el sector público nicaragüense gastó casi 40% del PIB, lo que constata la expansión gubernamental bajo una década de políticas socialistas por parte de los sandinistas. Luego de 15 años, la reforma neoliberal menguó el gasto estatal a un cuarto del PIB, o la proporción del PIB que gasta la mayoría de los Estados del istmo. Desde el 2005, y bajo estos términos, Honduras es el Estado más grande, ya que tiene un gasto ligeramente mayor que un tercio del PIB del país. Empero, estas cifras deben ser interpretadas con



cautela ya que sobreestiman el impacto real del Estado en Honduras y Nicaragua. A pesar de que los gobiernos de Costa Rica y Panamá son más pequeños en términos de su porcentaje del PIB que sus contrapartes en Nicaragua y Honduras, sus gastos surten mayores efectos en lo que a la reducción de la desigualdad se refiere. Además, sus gastos sociales son sustancialmente más altos en términos absolutos. Los Estados de Costa Rica y Panamá gastan dos y cinco veces más, respectivamente, que los de Honduras y Nicaragua.

La organización de estos Estados también requiere análisis (Ramírez, 2011). Más de un cuarto de un total de 946 ministerios, departamentos y agencias del sector público de los Estados centroamericanos están localizados en el segundo país menos poblado de la región: Costa Rica. Esto se traduce en una agencia estatal por cada 17,000 residentes en Costa Rica. En estos términos, y con tan solo 313 mil habitantes, las 102 agencias belicenses proyectan mayor solidez como Estado. Panamá y el Salvador clasifican en tercer y en cuarto lugar con una agencia estatal por cada 32 y 38 mil residentes, respectivamente. Nicaragua y Panamá cuentan con una agencia por cada 55 y 82 mil residentes. Por último, Guatemala clasifica con un aparato estatal más pequeño. En este país existe, escasamente, una agencia por cada 150 mil de sus habitantes.

Estas proporciones reflejan la existencia de burocracias -con solo una excepción- de calidad inferior. Casi todos los Estados centroamericanos clasifican por debajo de la media de América Latina en la valoración de la calidad de burocracias públicas auspiciada por el Banco Interamericano de Desarrollo a mediados de la década de 2000. En una escala de 1 a 100 (siendo 100 la puntuación más alta), la media del Índice de Capacidad Funcional Burocrática es de 30. Tal Índice mide cuánto los servicios y prácticas existentes solidifican el compromiso de los funcionarios públicos con el servicio público. Salvo Costa Rica, todos los Estados centroamericanos recibieron una calificación de 17 o menos, siendo Honduras el que está en el último lugar con una puntuación de 11. Dentro de esta medición de la calidad burocrática, Costa Rica es el tercero de 19 países, con un puntaje de 48. En lo que respecta a la calidad de servicio civil, Brasil y Chile recibieron calificaciones de 61 y de 57, respectivamente (Zuñanic, Iacoviello y Rodríguez, 2010).

Estos dos hechos revelan una profunda y compleja verdad sobre el diseño y la naturaleza de las instituciones públicas del Estado más desarrollados del istmo (Lehoucq, 2008; 2010). Fue el extenso *impasse* político -uno que podría llegar a ser violento si alguno de los partidos fuera políticamente marginalizado- lo que no solo convenció a los políticos de abandonar el uso de la violencia para llegar al poder, sino que también permitió el desarrollo de un innovador modelo constitucional que funcionara como telón de fondo encima del cual se han erigido las políticas públicas más efectivas del istmo. La Constitución de 1949 encomienda al sector central y descentralizado divergentes funciones estatales, lo cual es un principio del diseño constitucional que encarna lo que Ackerman (2000) llama la nueva separación de poderes. El sistema de salud, las pensiones de vejez y la política monetaria se encuentran entre las áreas políticas cuyos presupuestos no son aprobados ni por el Poder Ejecutivo ni por el Poder

Legislativo. A diferencia del sistema de separación de poder de freno y contrapeso (de tipo de James Madison), la nueva separación de poderes no obliga a las diferentes partes del Estado a compartir la responsabilidad sobre muchas funciones de éste. Al contrario, la Constitución de 1949 promueve la separación de responsabilidades burocráticas fundamentales de las vicisitudes de la lucha política electoral. Mediante la fragmentación del poder, la Constitución promueve estilos consensuales de la producción de leyes que, junto con las elecciones regulares, mantiene la concentración de los funcionarios públicos en satisfacer al votante mediano.

El hecho de que los legisladores y los presidentes estén aislados de la organización de los comicios es el mejor ejemplo de la especialización funcional que rige la tradición constitucional de Costa Rica. Los delegados de la Asamblea Constituyente se basaron en el Código Electoral de 1946 para la creación del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Por tanto, éstos abandonaron uno de los principios medulares de la clásica teoría constitucional, la que otorgaba la potestad de organizar las elecciones al Poder Ejecutivo y le delegaba la función de calificar sus resultados al Poder Legislativo. En 1975, el TSE se convirtió en un poder más del Estado, el único que convoca a elecciones, nombra a los miembros de las mesas de sufragio, e interpreta (la gran mayoría) de artículos constitucionales relacionados en materia electoral.

La creación del sector descentralizado, o de instituciones autónomas, fue parte de un esfuerzo mayor por parte de los constituyentes de 1949 para remover una gran cantidad de funciones del Estado del ámbito del Poder Ejecutivo y Legislativo. Ya para el 2004 existían más de 55 instituciones autónomas en Costa Rica, de las cuales 12 fueron creadas antes de 1950 (Alfaro, 2004). Rodrigo Facio, un delegado social demócrata de la Asamblea Constituyente de 1949, argumentó ante la mayoría conservadora de la Asamblea que el constitucionalizar la autonomía de ciertas instituciones era una manera de reconocer la realidad de que algunas de las reformas constitucionales habían gradualmente forjado isletas de competencia técnica para insular funciones claves del Estado moderno de las pasiones de lucha política-electoral (Castro, 2003: 197-198). Es muy probable que las más prominentes instituciones autónomas sean la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y la Universidad de Costa Rica (UCR), ambas fundadas en 1943. Para 1949, la Asamblea ratificó la revolucionaria decisión de crear, entre otras, un Banco Central autónomo (del cual Facio se convirtió en su primer Director) y el ICE. En años posteriores, funcionarios electos crearon el Instituto Mixto de Ayuda Social (1971), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (1954) y el Patronato Nacional de Ciegos (1957).

El PLN fue el responsable de la fundación y creación de la mayoría de estas instituciones descentralizadas. Creó un 67% (es decir 29) de 43 instituciones autónomas establecidas entre 1953 y 2004, época en que la mayoría de las agencias fueron creadas. Puesto de otro modo, el PLN erigió un promedio de 1.32 instituciones autónomas por cada uno de los 29 años que controló la presidencia durante este período de 51 años. En contraste, sus contrincantes más conservadores establecieron un 33% de estas agencias, o un promedio de 0.55 agencias descentralizadas por cada año durante un período total de 22 de presidencia. De cierta forma, las diferencias programáticas entre el

PLN y sus rivales conservadores podrían explicar por qué el PLN ganó más elecciones que sus opositores: los electores, especialmente los de bajo ingreso, se arraigaron al PLN porque prometía expandir el bienestar estatal. El hecho de que los opositores del PLN continuaron la creación de instituciones autónomas (y de que nunca cerraron o dejaron de financiar alguna de éstas) revela que todos los partidos enfrentaron incentivos para mantener y expandir el alcance de políticas sociales.

5. Conclusión

Los sistemas políticos de América Central en los últimos lustros del Siglo XX se transformaron. Las dictaduras de antaño cayeron, algunas tras sangrientas guerras civiles en las que murieron más de 300,000 de centroamericanos. Los gobiernos son elegidos mediante el voto popular, un proceso que implica que los políticos tienen incentivos para atender a las demandas ciudadanas. Sin embargo, ¿han surtido efectos sociales tales cambios políticos?

Si se toma en cuenta el impacto de las políticas estatales sobre la desigualdad del ingreso, la respuesta a tal pregunta es no. Ésta es una forma idónea de medir la efectividad de las políticas públicas, ya que la reducción de la brecha entre ricos y pobres, de acuerdo a encuestas de opinión pública, es una demanda central de la ciudadanía. Este resultado, triste para algunos y aceptable para otros, es digno de subrayar dado los altos niveles de desigualdad en la región. Este hallazgo indica que los procesos electorales no han podido traducir las preferencias individuales en políticas estatales efectivas, salvo en Costa Rica donde el gasto social (y la política tributaria) sí han reducido la magnitud de la desigualdad de la distribución del ingreso. En el resto de los países del istmo, los niveles bajos de gasto social ayudan a explicar por qué el peso del Estado en la sociedad ha sido mínimo.

Los modelos estadísticos indican que la edad de la democracia, en conjunto con el porcentaje de la fuerza laboral que es miembro de algún sindicato, explica por qué algunos Estados gastan más en educación, salud y pensiones que otros. Dos son los factores por los que la madurez de la democracia fomenta el gasto social: En primer lugar, las democracias más maduras, como la de Costa Rica, cuentan con sistemas de partidos políticos que logran crear un diálogo fructífero entre ciudadanos y gobernantes. Ese círculo virtuoso de la democracia apenas se está construyendo en la mayoría de los países de la región, e implica que los electores identifiquen los partidos con distintos proyectos políticos para premiar o castigar a los políticos por administrar bien o mal las tareas del Estado. Dicho en otras palabras, las democracias de muchos países del istmo son imperfectas. La segunda razón por la cual los gobiernos no hacen mucho para reducir las desigualdades sociales es que sus Estados carecen de fondos así como de la capacidad organizativa para llevar a cabo programas ambiciosos de reforma social. Los políticos no escuchan a los ciudadanos porque no existen sistemas partidarios que transmitan mensajes entre los votantes y sus representantes ni Estados que sirvan como instrumentos que faciliten el cumplimiento de las demandas sociales.

Notas

- 1 Agradezco al Centro de Política e Investigación Interamericano (CIPR) de la Universidad de Tulane por la cordial invitación a presentar este estudio en un coloquio en San José, Costa Rica (3 y 4 de junio de 2010). Hago reconocimiento de los comentarios hechos por Manuel Alcántara, Salvador Martí, Mitchell A. Seligson y, en especial, Jorge Vargas Cullell. Asimismo, agradezco los comentarios de los dos dictámenes anónimos de una versión anterior de este estudio. Ben Riesser me ayudó diseñar el gráfico 5.
- 2 Uso los términos de Centroamérica y América Central de forma sinónima. Tradicionalmente, el primero se refería solamente a los países que eran parte de la Capitanía General de Guatemala y, por lo tanto, excluían a Panamá, que era una provincia de Colombia hasta 1904. Desde finales del siglo XX, se comenzó a incluir a Panamá en la región centroamericana.
- 3 Este argumento no se logró examinar en este trabajo, ya que existe poca variación en los sistemas electorales; todos usan fórmulas proporcionales para elegir sus congresos y fórmulas mayoritarias para elegir a sus presidentes.
- 4 Este factor no es estadísticamente significativo en los modelos del Cuadro 2, lo cual indica que es más una variable que interviene y no una que determina diferencias en los niveles del gasto social.

Bibliografía

- Ackerman, Bruce. "The New Separation of Powers." *Harvard Law Review* 113.3 (2000): 634-727.
- Alesina, Alberto y Edward Glaeser. *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. New York: Oxford University Press, 2004.
- Alfaro Redondo, Ronald. "Instituciones Estatales en Costa Rica: Un balance del período 1990-2003." Ponencia, Decimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José de Costa Rica: Estado de la Nación, 2004. http://www.estadonacion.or.cr/Info2004/Ponencias/Fortalecimiento/Alfaro_2004.pdf. 17 de enero, 2010.
- Artiga González, Álvaro. "Gestión de sistemas electorales en Centroamérica y Panamá." Ponencia, Tercer Informe del Estado de la Región. San José, Costa Rica: Estado de la Región, 2008. http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/informes/ponencias_ca/Aspectos_politicos/Ponencias/INFORME2008/Ponencia_Artiga_elecciones_y_partidos_politicos.pdf. 27 de febrero, 2011.
- Barreix, Alberto, Martín Bès, y Jerónimo Roca. *Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Washington, DC: Inter-American Development Bank and Eurosocial, 2009. <http://www.iadb.org/publications/search.cfm?query=Equidad+Fiscal+en+Centroam%C3%A9rica&context=Title&lang=en&searchLang=all&searchtype=general>. 15 de mayo, 2011.
- Bertelsmann Stiftung, ed., *Bertelsmann Transformation Index 2010: Political Management in International Comparison*. Gütersloh, Germany: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2010.
- Bowman, Kirk, Fabrice Lehoucq y James Mahoney. "Measuring Political Democracy Case Expertise, Data Adequacy, and Central America." *Comparative Political Studies* 38. 8 (2005): 939-970.
- Brown Araúz, Harry. *Partidos políticos y elecciones en Panamá: un enfoque institucionalista*. Panamá: Fundación Friedrich Ebert, 2009. <http://www.fesamericacen->

- tral.org/?pbl=23&title=Partidos Políticos y Elecciones en Panamá:Un Enfoque Institucionalista&lang=es. 1 de noviembre, 2011.
- Castro Vega, Oscar. *Rodrigo Facio en la Constituyente de 1949*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad Estatal a Distancia, 2003.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *Anuario Estadístico*. Santiago, Chile: CEPAL, 2009.
- Fernández González, Óscar. "Costa Rica: Una bipolaridad partidaria hoy apenas cuestionada." *Anuario de Estudios Centroamericanos* 17.2 (1991): 65-74.
- Fortín, Javier. Transfuguismo parlamentario en Guatemala: un caso de altos costos de asociación, monopolio partidario y bajos costos de transacción." *América Latina Hoy* 54 (2010): 141-166.
- Fuentes, Juan Alberto. "Aumento de la Carga Tributaria y Retos de la Política Fiscal en Centroamérica." *Trimestre Fiscal* 84 (2007): 649-721.
- Fuentes K, Juan Alberto y Maynor Cabrera. "Pacto Fiscal en Guatemala: lecciones de una negociación." *Revista de CEPAL* 88 (2006): 153-65.
- Huber, Evelyne, François Nielsen, Jenny Pribble, y John D. Stephens. "Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean." *American Sociological Review* 71.6 (2006): 943-963.
- Huber, Evelyne, Thomas Mustillo, y John D. Stephens. "Politics and Social Spending in Latin America." *Journal of Politics* 70.2 (2008): 420-436.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). *La política fiscal en la encrucijada. El caso de América Central*. Guatemala: ICEFI, 2007. <http://www.icefi.org/categories/publicaciones?clas=1&detail=34>. 21 de diciembre, 2010.
- IICA-FLACSO. *Centroamérica en Cifras*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1991.
- International Labor Organization (ILO). "New Indicators," s.f. http://www.white.oit.org.pe/.../publ/panorama/2002/textos5_new_indicators.pdf. 15 de mayo, 2010.
- Iversen, Torben. *Capitalism, Democracy, and Welfare*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- Jones, Mark P. "Political Party Institutionalization in Guatemala: A Policy Dialogue Paper for Guatemala (GU-N1051)." Paper Prepared for the Country Department Central America, Mexico, Panama, and the Dominican Republic of the Inter-American Development Bank, 2008.
- Jones, Mark P. "Beyond the Electoral Connection: The Effect of Political Parties on the Policymaking Process." *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Eds. Carlos Scartascini, Ernesto Stein, y Mariano Tommasi. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2010. 19-46.
- Keefer, Phillip. "Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies." *American Journal of Political Science* 51.4 (2007): 804-21.
- Korpi, Walter. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge Kegan & Paul, 1983.
- Lehoucq, Fabrice. "Costa Rica: Paradise in Doubt." *Journal of Democracy* 16.3 (2005): 140-154.
- _____. "Proceso de políticas, partidos e instituciones en la Costa Rica Democrática." *Democracia estable, ¿alcanza? Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica*. Eds. Miguel Gutiérrez Saxe y Fernando Straface. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Estado de la Nación, 2008. 165-202. <http://www.iadb.org/publications/search.cfm?query=democracia+estable&context=Title&lang=en&searchLang=all&searchtype=general>. 30 de enero, 2008.

- ____. "Political Competition, Constitutional Arrangements, and the Quality of Public Policies in Costa Rica." *Latin American Politics and Society* 52.4 (2010): 53-77.
- ____. *The Politics of Modern Central America: Civil War, Democratization, and Underdevelopment*. New York: Cambridge University Press, 2012.
- Lehoucq, Fabrice y David L. Wall. "Explaining Voter Turnout Rates in New Democracies: Guatemala." *Electoral Studies* 23.3 (2004): 485-500.
- Mainwaring, Scott P., Daniel Brinks y Aníbal Pérez Liñán. "Political Regimes in Latin America, 1900-2007," 2008. http://kellogg.nd.edu/scottmainwaring/Political_Regimes.pdf. 12 de octubre, 2010.
- Martí i Puig, Salvador. "The Adaptation of the FSLN: Daniel Ortega's Leadership and Democracy in Nicaragua." *Latin American Politics and Society* 52.4 (2010): 79-106.
- Martínez Franzoni, Juliana. "Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies." *Latin American Politics and Society* 50.2 (2008): 67-100.
- McGallagher, Michael. "Election Indices." 2010. http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/index.php. 21 de noviembre, 2010.
- Meltzer, Allan H. y Scott F. Richard. "A Rational Theory of the Size of Government." *Journal of Political Economy* 89.5 (1981): 914-927.
- Organisation of Economic Co-operation and Development (OECD). "OECD Stat Extracts." 2010. <http://stats.oecd.org/index.aspx>. 10 de octubre, 2010.
- Payne, J. Mark. "Legislative Electoral Systems and Democratic Governability." In *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America* (revised edition). Ed. J. Mark Payne. Washington, DC: Inter-American Development Bank and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007. 37-80.
- Proyecto del Estado de la Nación (PEN). *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. San José, Costa Rica: Programa del Estado de la Nación, 2001.
- ____. *Estado de la Región en desarrollo humano sostenible 2008*. San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación, 2008.
- Pribble, Jennifer, Evelyne Huber, y John D. Stephens. "Politics, Policies, and Poverty in Latin America." *Comparative Politics* 41.4 (2009): 387-407.
- Ramírez Cover, Alonso. "Institucionalidad Pública en Centroamérica," Ponencia, IV Informe del Estado de la Región, San José, Costa Rica: Estado de la Región, 2011.
- Raventós Vorst, Ciska, Marco Vinicio Fournier Facio, Olman Ramírez Moreira, Ana Lucía Gutiérrez Espeleta y Jorge Raúl García Fernández. *El abstencionismo en Costa Rica ¿Quiénes y por qué no votan los ciudadanos en las elecciones nacionales?* San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, 2005.
- Roemer, John E, Woojin Lee y Karine van der Straeten. *Racism, Xenophobia, and Distribution: Multi-Issue Politics in Advanced Democracies*. New York: Russell Sage Foundation, 2007.
- Ruhl, J. Mark. "Curbing Central America's Militaries." *Journal of Democracy* 15.3 (2004): 137-151.
- Sánchez, Fernando F. *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2007.
- Taylor, Michelle M. "When Electoral and Party Institutions Interact to Produce Caudillo Politics: The Case of Honduras." *Electoral Studies* 15.3 (1996): 327-337.
- Taylor-Robinson, Michelle M. *Do the Poor Count? Democratic Institutions and Accountability in a Context of Poverty*. University Park, PA: Penn State University Press, 2010.

- Zoco, Eburne. "Legislators' Positions and Party System Competition in Central America: A Comparative Analysis." *Party Politics* 12.2 (2006): 257-280.
- Zuñanic, Laura, Mercedes Iacoviello, y Ana Laura Rodríguez Gusta. "The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America." *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Eds. Carlos Scartascini, Ernesto Stein, y Mariano Tommasi. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2010. 147-176.