

C A P Í T U L O

3

Panorama Social

INDICE

Hallazgos relevantes
Valoraciones anteriores
Valoración general
Introducción

Expansión de capacidades
 Acceso a una vida larga y sana
 Acceso a servicios básicos:
 agua y electricidad
 Acceso a la educación

Desigualdades sociales y pobreza
 Mejoras en la todavía elevada inequidad
 en los ingresos
 Altos niveles y frágiles avances en pobreza
 Amplias brechas subnacionales en las
 condiciones de vida de las poblaciones
 Persisten fuertes y múltiples rezagos
 sociales de indígenas, mujeres, jóvenes
 y personas con discapacidad

**Inversión social y políticas de combate
 a la pobreza**
 No hay evidencias de recortes
 en el gasto social
 Importantes innovaciones recientes
 en la política social selectiva

PREGUNTA GENERADORA

En los últimos años, ¿cuáles fueron los principales factores que favorecieron o limitaron la expansión de las capacidades de las y los centroamericanos?

En materia de expansión de capacidades humanas, lo más relevante de la evolución reciente fueron los avances en las coberturas educativas y la mejora en indicadores clave como la mortalidad infantil y la esperanza de vida, lo cual fue favorecido por aumentos en el gasto público social per cápita en todos los países del Istmo. A diferencia de lo ocurrido en otras épocas de crisis, la información disponible sugiere que durante la contracción de los años 2008-2009 los gobiernos no recortaron la inversión social como medio para equilibrar las finanzas públicas. Aunque estos son esfuerzos en la dirección correcta, su sostenibilidad en los próximos años será crucial para que la región alcance umbrales superiores de desarrollo social.

El logro de mayores avances se vio limitado por los altos niveles de privación experimentados por la mayoría de las y los centroamericanos. Si bien en varias naciones (no en todas) hubo una modesta reducción de la desigualdad en la distribución de los ingresos, las inequidades siguen siendo muy elevadas. Además, la crisis

económica de 2008-2009 revirtió parcialmente las reducciones de la pobreza alcanzadas en los años previos, aunque no las anuló. También persisten amplias brechas sociales de carácter subnacional en todos los países y los rezagos que afectan a las poblaciones indígenas, las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad.

En años recientes han ocurrido pocos cambios en lo concerniente al diseño y ejecución de las políticas sociales universales (las dirigidas al conjunto de la población). Los países que tenían débiles instituciones sociales e incipientes políticas universales, las siguen teniendo. En esta situación se encuentran las naciones del llamado CA4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua). En cambio, a lo largo de la última década todos los países han innovado con programas sociales especialmente dirigidos a la población pobre, entre los que destacan los programas de transferencias monetarias condicionadas y el incremento de las pensiones no contributivas.

HALLAZGOS RELEVANTES

>> La desigualdad en la distribución del ingreso en los países centroamericanos es elevada, aunque en los últimos años se han dado reducciones en El Salvador y Panamá.

>> En la región persisten importantes desigualdades entre poblaciones por razones de género, edad, etnia y lugar de residencia.

>> La crisis de 2008 y 2009 aumentó la pobreza en Centroamérica; esta había disminuido durante el período 2003-2007, como resultado de la expansión económica.

>> Se registra un incremento sostenido en las tasas netas de matrícula en educación preescolar, primaria y secundaria en todo el Istmo.

>> Los indicadores generales de salud, como la tasa de mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer, siguen mejorando. Sin embargo, existen grandes brechas entre y dentro de los países.

>> Una notable expansión de la telefonía celular en toda el área no se corresponde con los escasos avances en el acceso a computadoras e Internet desde el hogar, por lo que la distancia con respecto a las naciones desarrolladas sigue siendo muy amplia.

>> Todos los países experimentaron con nuevas estrategias de política pública para reducir la pobreza, entre las que destacan los programas de transferencias monetarias condicionadas.

VALORACIÓN GENERAL 2011

Las mejoras en los indicadores sociales perdieron ritmo a finales de 2008, pues la mayoría de las naciones del Istmo sufrió los embates de la crisis económica internacional. Sin embargo, ello no anuló los avances logrados en los años anteriores por lo que, en general, alrededor del 2010 los indicadores sociales de la región eran mejores que los registrados diez años antes. Durante la mayor parte de la década, la expansión económica permitió a los países incrementar el gasto público social, esfuerzo que se acompañó con innovaciones en el diseño y ejecución de políticas y programas sociales. Como se muestra en este capítulo, ambos factores consiguieron reducir la incidencia de la pobreza y ampliar el acceso de la población a servicios sociales básicos. En síntesis, durante el último quinquenio (2006-2010) hubo dos fases: en la primera, que se prolongó hasta 2007, la desigualdad y la pobreza se redujeron, de manera consistente con la tendencia previa. En la segunda, los avances se erosionaron.

En materia de expansión de capacidades humanas los mayores progresos se han dado en las coberturas educativas

y en indicadores clave de salud, como la mortalidad infantil y la esperanza de vida, aunque no se logró disminuir significativamente los elevados niveles de privación que experimenta la mayoría de las y los centroamericanos. Aun así, son avances en la dirección correcta, cuya sostenibilidad en los próximos años será crucial para que la región alcance niveles superiores de desarrollo social.

Hubo indicios de una menor desigualdad en la distribución de los ingresos en varias naciones del Istmo (no en todas), pero las inequidades en este ámbito aún son muy elevadas. La recesión económica de 2008-2009 revirtió parcialmente los avances logrados en reducir la pobreza durante los años previos; sin embargo, como se señaló antes, la crisis no los anuló. Persisten fuertes brechas sociales de carácter subnacional en todos los países, y no hay firmes progresos en los rezagos que afectan a las personas indígenas, las mujeres, los jóvenes y la población con discapacidad. En resumen, el balance en materia de equidad social es que Centroamérica sigue siendo una región con elevados y dispares niveles de pobreza y desigualdad, pero estos no son inamovibles.

Hasta el 2008 el gasto público social per cápita aumentó en toda Centroamérica. A diferencia de lo ocurrido en otras épocas de crisis, la escasa información disponible sugiere que durante el período recesivo de 2008-2009 los gobiernos no recortaron la inversión social como medio para equilibrar las finanzas públicas. La incertidumbre sobre el vigor y alcance de la recuperación económica no permite prever si los niveles actuales de esa inversión serán sostenibles en el futuro.

En años recientes han ocurrido pocos cambios en lo que concierne al diseño y ejecución de las políticas sociales universales. Los países que tenían débiles instituciones sociales e incipientes políticas universales, las siguen teniendo. En esta situación se encuentran las naciones del llamado CA4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua). En cambio, a lo largo de la última década todos los países han innovado con programas sociales especialmente dirigidos a la población pobre, entre los que destacan los programas de transferencias monetarias condicionadas y el incremento de las pensiones no contributivas.

VALORACIONES ANTERIORES

Valoración general 1999

El fin de los conflictos militares, la democratización de los regímenes políticos y la modernización de las economías no han logrado paliar las históricas inequidades sociales en la región. A finales del siglo XX la equidad social es un reto pendiente en Centroamérica.

La región está desgarrada por fracturas regionales. Existen múltiples y amplias brechas entre grupos sociales: entre ricos y pobres, entre hombres y mujeres, entre indígenas, afrocaribeños y no indígenas. Estas inequidades han generado una extensa pobreza y han excluido a las mayorías del acceso a servicios sociales y a los beneficios del desarrollo.

Millones de centroamericanos no tienen, o tienen un acceso muy precario, a oportunidades para tener un empleo de buena calidad, para acceder a una educación de calidad o para atender sus necesidades de salud. Estas brechas de equidad son desarticulaciones internas que dificultan los esfuerzos regionales de integración. Difícil es la tarea de crear una región integrada, a partir de países internamente desarticulados.

Valoración general 2003

Centroamérica logró reducir la incidencia de la pobreza; sin embargo, ésta aún afecta a la mitad de la población centroamericana y en la actualidad hay más pobres que hace una década. Para notar un progreso real en el bienestar de la población, que disminuya en números absolutos la cantidad de personas pobres y de aquellos con insatisfacción de necesidades básicas, se necesitan mejoras de mayor magnitud que las logradas hasta ahora. Un obstáculo importante lo constituyen la elevada desigualdad y los niveles de inversión social imperantes en la región.

Los países que abrieron sus economías más rápidamente son también los que muestran un mayor aumento de la desigualdad social. En el Istmo, las brechas dentro de los países son mayores que las existentes entre ellos. Dentro de este panorama poco halagüeño, hay progresos nada despreciables en inversión social, cobertura educativa y mejoras en salud ocurridos en los últimos años, y que dan base para alimentar esperanzas. Estos logros demandan, a su vez, mayor nivel y calidad en el gasto social y una continua vigilancia que asegure que los recursos lleguen a quienes lo necesitan.

Valoración general 2008

En el último decenio Centroamérica ha progresado en varios frentes sociales, aunque de manera inercial e insuficiente. El nivel de pobreza en el Istmo disminuyó cinco puntos porcentuales (promedio regional), hasta alcanzar en el 2007 un mínimo histórico. Además, mejoró la inversión social, se incrementó la esperanza de vida, se redujo la mortalidad infantil y las coberturas educativas mejoraron en todos los niveles y en la mayoría de los países.

Pese a ello, persisten insuficiencias y surgen nuevos retos. Pese a que la desnutrición se redujo, lo hizo de manera lenta y desigual, y sigue afectando a amplios grupos de población, entre ellos los habitantes de las zonas rurales, niños, indígenas y adultos mayores, particularmente en los países con menores niveles de desarrollo. Además, Centroamérica enfrenta un proceso de transición epidemiológica y demográfica que en los próximos años generará nuevas demandas sobre los servicios de salud, en una región en la que la cobertura es baja y en algunos territorios, inexistente.

BORRADOR DEL CAPÍTULO

→ PABLO SAUMA ► COSTA RICA

EDICIÓN FINAL

→ JORGE VARGAS CULLELL, ALBERTO MORA
E ISABEL ROMÁN ► COSTA RICA

INSUMOS DISPONIBLES EN www.estadonacion.or.cr**"Pobreza, desigualdad y programas de lucha contra la pobreza"**

→ PABLO SAUMA ► COSTA RICA

"Los riesgos de corrupción en los clientelismos político en los programas de transferencias monetarias con responsabilidad en Centroamérica"

→ ALEJANDRO URIZAR ► GUATEMALA

"Programas de transferencias condicionadas y corrupción en Centroamérica"

→ MELINA CAMPOS ► COSTA RICA

"Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica y República Dominicana".

→ DAYSI CARDOZA DE MÁRQUEZ | PRESISAN Y PRESANCA II ► GUATEMALA

"Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica y República Dominicana".

→ DAYSI CARDOZA DE MÁRQUEZ | PRESISAN Y PRESANCA II ► GUATEMALA

"Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica. Casos de Guatemala y El Salvador".

→ UNIMER

"Alcances de la corrupción y el clientelismo en Centroamérica: el caso del Programa Avancemos en Costa Rica".

→ WILLIAM BRENES Y JUAN CARLOS VANEGAS

REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DEL CAPÍTULO

→ PABLO SAUMA ► COSTA RICA

→ NATALIA MORALES ► COSTA RICA

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

A Hugo Noé Pino y Maynor Cabrera del Icefi (Guatemala), por facilitar información de investigaciones no publicadas sobre el tema fiscal y de gasto social.

Ana Carcedo (Cefemina) brindó valiosa información y comentarios para la elaboración del recuadro sobre femicidios en Centroamérica

ACTUALIZACIÓN DE CIFRAS

→ DIEGO FERNÁNDEZ

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

→ JOSÉ ANTONIO RODRÍGUEZ Y NATALIA MORALES



CAPÍTULO

3

Panorama Social

Introducción

El presente capítulo traza el panorama social de Centroamérica. Identifica las tendencias que en materia de equidad e integración social predominaron en el Istmo durante los últimos años, con el fin de valorar la profundidad y orientación de los cambios ocurridos. Responde las siguientes preguntas: ¿disminuyeron o se ampliaron las desigualdades sociales en la región durante los últimos años?, ¿mejoró la capacidad de las políticas públicas para generar bienestar social? Al igual que los demás componentes de la sección “Panorama Regional”, este capítulo se ocupa de describir tendencias, no de explicar las causas del curso de evolución.

El punto de partida del texto son los conceptos de capacidades humanas y equidad social. Las capacidades remiten al conjunto de condiciones básicas que las personas necesitan para desarrollarse y que les permiten tener una vida larga y sana, libre de amenazas a su integridad física y patrimonial, en la cual logran adquirir conocimientos y destrezas, así como generar los recursos necesarios para tener una existencia decorosa (ingresos, vivienda). Por su parte, la equidad social refiere a una dotación similar de oportunidades, de modo que las personas tengan posibilidades semejantes para desplegar sus capacidades. Esta dotación similar no asegura que todos los individuos

obtengan los mismos resultados a lo largo de sus vidas, pues hay otros factores que intervienen en el proceso (esfuerzo personal, capacidades, procedencia social). Sin embargo, sí garantiza que nadie enfrente bloqueos sociales que lo condenen a la pobreza y la vulnerabilidad social. En síntesis, la equidad es el justo tratamiento de las diferencias (D’Elia y Maingon, 2004).

Desde el punto de vista del desarrollo humano, la expansión de las capacidades debe ir acompañada por una mejora en la equidad social. Por ello, la manera en que se distribuyen el ingreso y otros bienes económicos y sociales, así como la desigualdad de oportunidades por razones de género, edad y etnia, son temas que se examinan al valorar el desempeño de los países (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).

El capítulo se organiza en tres secciones. La primera describe las tendencias recientes en la generación de condiciones para que la población expanda sus capacidades, con énfasis en los temas de salud y educación. La segunda aborda las brechas de equidad en materia de ingreso y otras desigualdades que afectan a los habitantes del Istmo. Por último la tercera sección analiza los esfuerzos por financiar el desarrollo humano mediante la inversión social y programas sociales de combate a la pobreza.

La profundidad y actualidad del panorama social que este capítulo

describe se han visto limitadas por los vacíos y rezagos de las estadísticas sociales en la región. Casi no hay datos para el 2010, pocos indicadores comparables están actualizados al 2009 en todos los países y, en muchos casos, la información disponible es antigua (del año 2008 o anterior). El presente Informe llama la atención sobre este punto a los gobiernos y autoridades de organismos nacionales e internacionales, pues la escasez de datos en temas clave del desarrollo humano sostenible limita el conocimiento de la realidad y la calidad de las decisiones orientadas a resolver las difíciles condiciones de vida de la mayoría de las y los centroamericanos. Para un balance de las debilidades y vacíos de las fuentes de información, véase la sección introducción del Compendio Estadístico de este Informe.

Expansión de capacidades

Esta primera sección valora los avances de Centroamérica en la ampliación de las capacidades para que sus habitantes tengan una vida larga y sana (salud y nutrición), mediante un acceso generalizado a conocimientos individual y socialmente valiosos (educación y tecnologías de la información) y a servicios básicos que le permitan a los hogares tener una mejor calidad de vida.

El análisis arroja dos hallazgos principales: por una parte, todos los países del Istmo exhiben mejoras tendenciales en los indicadores de salud, educación y cobertura de los servicios básicos de agua y electricidad. Estos son ámbitos que muestran pocas variaciones de corto plazo y que, en general, han tenido progresos en todo el mundo. Por otra parte, en la mayoría de los casos los avances no cierran las distancias entre las naciones del área, pues estas se asocian a diferencias en el financiamiento y la provisión de servicios, y tampoco cambian el hecho de que los países del centro y norte del Istmo se encuentran entre los más rezagados de América Latina.

Acceso a una vida larga y sana

Durante los últimos años en toda la región aumentó la esperanza de vida y disminuyó la mortalidad infantil.

Sin embargo, la persistencia de la violencia social, la desnutrición crónica y la insuficiente cobertura de los servicios de salud limitan el ritmo de los avances y la capacidad para revertir los rezagos históricos.

Transición epidemiológica en todos los países

Centroamérica se encuentra en un proceso de transición epidemiológica en el que coexisten las enfermedades características de países de bajo desarrollo (infecciosas, nutricionales y las vinculadas al embarazo) con las patologías de sociedades más avanzadas, como los padecimientos crónicos (neoplasias y enfermedades del sistema circulatorio) y las relacionadas con comportamientos sociales, llamadas también causas externas, como homicidios, accidentes de tránsito y lesiones derivadas de la violencia (Programa Estado de la Nación, 2008).

Entre las enfermedades crónicas, la isquemia de corazón es la principal causa de muerte en la mayor parte de la región. En Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Panamá, las tasas de mortalidad por este motivo alcanzan niveles de entre 48 y 67 por cada 100.000 habitantes (cuadro 3.1).

En el mismo grupo de enfermedades, las cerebro-vasculares y la diabetes mellitus son la segunda causa de muerte en Centroamérica, aunque con diferencias entre países y por sexo. En Panamá las mujeres fallecen sobre todo por padecimientos cerebro-vasculares, mientras en Guatemala el motivo más frecuente es la diabetes mellitus. Llama la atención la alta incidencia de cirrosis y otros trastornos hepáticos en la población masculina de Guatemala y Nicaragua. Esta información confirma lo señalado en la edición anterior del *Informe Estado de la Región (2008)*

CUADRO 3.1

CENTROAMÉRICA

Tasas de mortalidad por principales enfermedades crónicas y muertes violentas, según sexo.

Último trienio disponible. 2000-2007

(tasas por 100.000 habitantes)

País y sexo	Enfermedades crónicas						Muertes violentas		
	Cerebro-vasculares	Isquemia del corazón	Diabetes mellitus	Cirrosis y otras enfermedades del hígado	Neoplasias malignas ^{a/}	VIH-SIDA	Accidentes de tránsito	Otro tipo de accidentes ^{b/}	Homicidios y lesiones ^{c/}
Costa Rica									
Hombres	24,0	67,5	14,4	16,0	8,3	5,1	25,4	20,9	12,6
Mujeres	27,7	51,7	19,3	8,3	4,1	1,3	5,4	10,7	2,0
El Salvador									
Hombres	24,3	57,1	23,6	18,6	5,8	14,6	57,4	27,8	115,8
Mujeres	26,6	51,9	34,2	7,5	5,5	7,5	13,6	7,9	13,3
Guatemala									
Hombres	16,7	25,4	23,7	26,8	4,2	4,8	4,8	28,5	62,1
Mujeres	15,9	19,4	29,1	10,3	3,0	3,3	1,6	8,7	6,7
Nicaragua									
Hombres	33,7	60,3	24,6	28,9	4,5	4,3	27,1	33,8	31,3
Mujeres	37,1	56,5	35,6	9,0	3,8	1,3	5,7	8,6	4,0
Panamá									
Hombres	57,8	63,6	26,4	11,4	13,0	27,2	25,7	25,7	22,0
Mujeres	54,3	48,6	38,9	6,7	6,7	10,6	6,2	9,2	2,3

a/ Tráquea, bronquios y pulmón.

b/ Excluidos los de tránsito.

c/ Lesiones infligidas intencionalmente por otra persona.

Fuente: OPS, 2009.

sobre la prevalencia de enfermedades crónicas relacionadas con estilos de vida y hábitos alimentarios como principales causas de mortalidad.

En Centroamérica se pierden más años de vida por accidentes de tránsito que por cardiopatías isquémicas. Entre el 75% y el 80% de las defunciones por este motivo corresponden a hombres jóvenes (Programa Estado de la Nación, 2008). Tanto en Costa Rica como en El Salvador los accidentes de tránsito son la segunda causa de mortalidad masculina.

En El Salvador -especialmente- y en Guatemala, los homicidios y lesiones infligidas de manera intencional por otra persona son la principal causa de muerte para los hombres, con tasas muy superiores a las de las enfermedades crónicas (cuadro 3.1). Otros tipos de accidentes (distintos a los de tránsito) tienen un peso importante en Guatemala y Nicaragua. Entre las mujeres, una causa de relevancia creciente es el femicidio (recuadro 3.1).

Aumenta la esperanza de vida

La esperanza de vida es un “indicador trazador”, pues refleja los efectos combinados de los múltiples factores que inciden sobre las condiciones de vida de las personas. Durante el período 2005-2010, todos los países centroamericanos tuvieron incrementos en la esperanza de vida de sus habitantes (consúltese el capítulo 2). En promedio, la población del Istmo ganó un año de vida durante la primera década del siglo XXI.

Nicaragua fue el país que logró el mayor avance, pues la esperanza de vida de su población aumentó casi dos años, y Costa Rica, con menos de un año de ampliación, fue el que tuvo el crecimiento más modesto. Este último resultado es lógico, dado que la población costarricense es la más longeva del Istmo (y de América Latina): su esperanza de vida es entre seis y ocho años mayor que la del resto de Centroamérica, con excepción de Panamá, que registra una distancia menor (gráfico 3.1).

El incremento sostenido en la esperanza de vida plantea el reto de efectuar

RECUADRO 3.1

Femicidio en Centroamérica

La violencia contra las mujeres emana de la discriminación y la subordinación generadas por relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres. El femicidio es la expresión extrema y mortal de esa violencia. En Centroamérica, la mayor parte de las víctimas son adolescentes y mujeres jóvenes de entre 20 y 30 años. En El Salvador dos de cada tres víctimas de femicidio en el 2003 tenían entre 16 y 30 años, y en Guatemala y Honduras alrededor de la mitad estaba en ese rango de edad.

No todo homicidio de una mujer es un femicidio, sino aquel en el que es identificable una lógica vinculada a las relaciones desiguales de poder entre géneros. Un desafío para analizar en profundidad este tema es la falta de información actualizada y de calidad. Ello está asociado a las debilidades de la investigación policial y judicial, o su deficiente calidad, lo que en algunos países impide procesar los casos en el sistema judicial, genera impunidad y hace que muchos femicidios se registren como homicidios casuales vinculados a la delincuencia común. Evidencia de ello es que, en el año 2003, en el 37% de los 1.006 homicidios de mujeres analizados (incluida República Dominicana), se carecía de la información necesaria para identificar si se trataba o no de femicidios.

El informe *No olvidamos ni aceptamos: femicidio en Centroamérica 2000-2006* (Cefemina, 2010) señala que entre 2003 y 2006 los homicidios de mujeres en el Istmo aumentaron un 60,7% (cuadro 3.2). En El Salvador y Honduras el incremento fue mayor: los femicidios casi se duplicaron, en 88,4% y 82,0%, respectivamente. Si bien Guatemala tuvo el mayor número de homicidios en términos absolutos, El Salvador mostró las tasas más elevadas a lo largo del período de estudio (2000-2006). Este país registró 12,7 homicidios por cada 100.000 mujeres en el año 2006, lo que lo llevó a sobrepasar la tasa de 10 por 100.000 que la OMS considera como indicador de una epidemia. De acuerdo con el Observatorio Interamericano de Seguridad de la OEA, las tasas de

homicidios de mujeres que se alcanzaron en El Salvador y Guatemala en el año 2006 están muy por encima de las de la mayoría de los países del continente americano.

El homicidio de mujeres no es nuevo, tampoco lo es el femicidio; sin embargo, su escalada sí lo es. Ello no parece estar determinado por la situación de violencia de las naciones del centro y norte del Istmo, donde el problema es más agudo, sino que es un fenómeno con raíces propias, pues todas estas sociedades han tenido graves escenarios de violencia e inseguridad antes y después del año 2000. En El Salvador, entre 2000 y 2006 los homicidios de hombres aumentaron un 40%, mientras los de mujeres crecieron un 111%. En Guatemala, país para el que se dispuso de información para un período más largo, el panorama es similar: entre 1995 y 2004 los homicidios de hombres se incrementaron en un 68% y los de mujeres en 141%. La situación más dramática se presenta en Honduras, donde en tan solo cinco años (2003-2007) los homicidios de mujeres aumentaron un 166% y los de los hombres, un 40%.

Los compromisos internacionales suscritos por los países centroamericanos han propiciado la promulgación de leyes para combatir la discriminación y la violencia contra las mujeres. No obstante, el femicidio ha estado desdibujado y en algunos ordenamientos jurídicos aún existen resabios del pretendido derecho del hombre a disponer de la vida de las mujeres de su familia, por ejemplo, cuando se considera atenuante del delito de homicidio el que el hombre mate a su mujer bajo un estado de emoción violenta. Solo Costa Rica y Guatemala cuentan con leyes penales específicas de violencia contra las mujeres, las cuales fueron aprobadas en años recientes, 2007 y 2008 respectivamente. Ambas penalizan el femicidio, y son las primeras en el mundo que lo hacen. En noviembre de 2010 se aprobó en El Salvador una ley que penaliza el femicidio y que entrará en vigencia en 2012.

Fuente: Cefemina, 2010.

CUADRO 3.2

CENTROAMÉRICA

Homicidios de mujeres. 2003-2006

País	2003	2004	2005	2006
Costa Rica	46	42	57	45
El Salvador	232	260	390	437
Guatemala	383	497	518	603
Honduras	111	138	171	202
Nicaragua	69	62	61	71
Panamá	29	24	35	40
Total	870	1.023	1.232	1.398

Fuente: Cefemina, 2010, con base en registros de la policía y el Poder Judicial de cada país.

en los próximos años las inversiones necesarias para garantizar a los adultos mayores adecuadas condiciones de vida (pensiones y servicios de salud, por ejemplo). Como se verá más adelante, en el Istmo se han puesto en marcha programas para brindar pensiones no contributivas a la población adulta mayor en situación de pobreza, pero en la mayoría de los países los sistemas de seguridad social son débiles y fragmentados.

Mortalidad infantil disminuye

Al igual que la esperanza de vida, la mortalidad infantil es un indicador trazador, ya que se asocia positiva o negativamente con múltiples factores, entre ellos las condiciones de vida de las madres (pobreza, nutrición, acceso a agua potable y a saneamiento básico, entre otros) y los efectos del acceso y la calidad de los servicios de salud (controles prenatales, atención especializada durante el parto, etc.). De ahí que el nivel alcanzado por los países y la velocidad en la reducción de la tasa de mortalidad infantil sean indicadores relevantes para valorar los progresos en desarrollo humano.

En años recientes, la mortalidad infantil siguió disminuyendo en todos los países centroamericanos, en línea con lo observado durante el período 2000-2005 (gráfico 3.2). No obstante, la velocidad de este progreso es muy

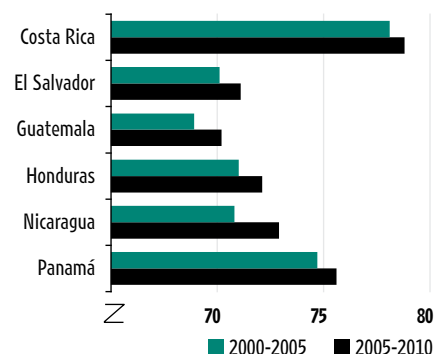
disímil. Durante la primera década del presente siglo, las mayores reducciones fueron obtenidas por El Salvador y Nicaragua (más de doce puntos), seguidos muy de lejos por Honduras y Guatemala (entre seis y ocho puntos). Debido a que todos estos países tenían, al inicio de la década, tasas bastante elevadas de mortalidad infantil (veintiocho o más muertes por cada mil nacidos vivos), puede decirse que El Salvador y Nicaragua han logrado avances más rápidos en su desarrollo humano que Guatemala y Honduras.

Panamá y, especialmente, Costa Rica mostraron las menores variaciones absolutas (entre dos y cuatro puntos). Sin embargo, no puede concluirse que, en este tema, se encuentren estancados. Los más bajos niveles de mortalidad que ya habían logrado al inicio de la década hacen que, en estos países, el progreso sea más lento y costoso, pues ulteriores reducciones no dependen de políticas de bajo costo (por ejemplo, universalizar el control prenatal) sino de la atención de problemas más complejos (tratamiento de enfermedades congénitas) e, incluso, de cambios en la legislación.

Dos aspectos son relevantes para valorar el desempeño regional. En primer lugar, los promedios nacionales esconden fuertes desigualdades subnacionales. En todos los países hay zonas o poblaciones (principalmente

GRÁFICO 3.1

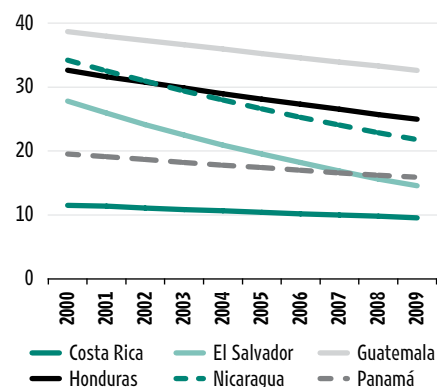
CENTROAMÉRICA

Esperanza de vida al nacer. 2000-2010

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2009.

GRÁFICO 3.2

CENTROAMÉRICA

Tasas de mortalidad infantil. 2000-2009
(por mil nacidos vivos)

Fuente: Elaboración propia con datos de Cepalstat.

indígenas) con tasas de mortalidad infantil bastante superiores al promedio nacional. En segundo lugar, la disminución de la mortalidad infantil requiere mejoras en el acceso y la calidad de los servicios de salud y agua potable, para lo cual se necesitan altas y sostenidas inversiones públicas.

Alta desnutrición infantil, pero sin datos recientes

La falta de acceso a alimentos (inseguridad alimentaria y nutricional)

sigue siendo un grave problema en Centroamérica. Es un flagelo que afecta a vastos segmentos de población y que se refleja en las altas tasas de desnutrición infantil. Pese a la importancia del tema, que ya fue tratado en la edición anterior de este Informe, la región no dispone de datos actualizados para conocer su evolución reciente. Las últimas encuestas nacionales de nutrición fueron realizadas durante el primer quinquenio de la década del 2000 (Guatemala 2002, Panamá 2003, Honduras 2005, Belice, El Salvador y Nicaragua 2006). El único país que cuenta con nueva información es Costa Rica (2008-2009). Ello limita las posibilidades de dar seguimiento oportuno y diseñar políticas públicas para enfrentar la inseguridad alimentaria y nutricional.

Dada su importancia como indicador trazador de las condiciones de vida, el presente Informe compila la información que se ha publicado desde la edición anterior sobre el tema de la desnutrición infantil. Cepal (2010b) confirma que en un continente como América Latina, caracterizado por la alta prevalencia de la desnutrición, la situación de Centroamérica (y de los países andinos) es particularmente grave. Alrededor del 2004, 7,5 millones de niñas y niños latinoamericanos menores de 5 años (un 13,7% del total) presentaban baja talla para edad (desnutrición crónica), según el patrón de referencia del Centro Nacional de Estadísticas de la Salud, los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades y la Organización Mundial de la Salud (NCHS/CDC/OMS). La cifra asciende a nueve millones (16,8%) con el nuevo patrón de la OMS. En tanto, cuatro millones de infantes del mismo rango etario (6,2% del total) sufren de bajo peso para su edad (desnutrición global) según el patrón del NCHS (2,3% según la OMS).

En el caso específico del Istmo, el Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica estimó que en el 2008 casi 1,8 millones de personas menores de 5 años padecían desnutrición crónica, lo que equivale a uno de cada tres niños y niñas de la región (Presanca-SICA, 2010; cuadro 3.3).

La desnutrición es muy elevada en Guatemala, donde más de la mitad de las personas en el rango de edad indicado sufren desnutrición crónica, así como en Panamá, Honduras y El Salvador, con alrededor de un 25% en todos los casos. Nicaragua muestra una incidencia menor, de 19,3%, y en Costa Rica es de apenas 2,7% (cuadro 3.3). Cuando se considera la distribución por países de los niños y niñas con desnutrición crónica, el 62,5% (tres de cada cinco) son guatemaltecos, un 14,6% hondureños, un 10,5% salvadoreños, cerca de un 5% nicaragüenses y panameños, y menos de un 1% costarricenses.

El Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (Presanca) señala que durante el período 1995-2008 la mayoría de los países mostró reducciones en la incidencia de la desnutrición crónica; el avance fue mayor en El Salvador, seguido por Costa Rica y Honduras y algo menor en Nicaragua. “En Guatemala, con la mayor prevalencia, se destaca un período inicial de mejoramiento, seguido por uno de deterioro. La información para Panamá exhibe una tendencia al deterioro” (Presanca-SICA, 2010).

La elevada desnutrición infantil en la región centroamericana se asocia a los reducidos ingresos de la población, que se reflejan en la también elevada

incidencia de la pobreza, como se verá más adelante. No se trata de un problema de disponibilidad de alimentos en los países, sino que, como señala Cepal (2010b), “la distribución de este suministro en la población es muy desigual, convirtiendo la desigualdad de acceso a los alimentos en una característica propia del hambre que prevalece en la región”.

De acuerdo con el mapa de la desnutrición por municipios -publicado en el *Informe Estado de la Región (2008)*- y otros datos disponibles para Centroamérica, la prevalencia de desnutrición crónica es considerablemente mayor en las zonas rurales que en las urbanas, patrón similar al observado en el resto de América Latina, aunque varía de manera notable entre los países. Mientras en Costa Rica por cada niño o niña con desnutrición residente en área urbana hay 1,3 en la rural, en Panamá, Honduras y El Salvador esta relación se incrementa a 2,1 en el primer caso y a 2,4 en los otros dos países (Martínez y Fernández, 2007).

En una región que es importadora neta de alimentos como Centroamérica, uno de los factores que más limita el acceso por parte de la población pobre es el aumento en los precios internacionales. Según Cepal (2008), entre los años 2000 y 2008 los alimentos se encarecieron en promedio un 138%, aunque las mayores alzas se verificaron

CUADRO 3.3

CENTROAMÉRICA

Niños y niñas menores de 5 años que padecen desnutrición crónica. 2008

País	Niños y niñas con desnutrición crónica ^{a/}	Porcentaje con respecto al total de niños y niñas
Región	1.796.000	34,9
Costa Rica	10.000	2,7
El Salvador	189.000	31,1
Guatemala	1.123.000	51,9
Honduras	263.000	27,1
Nicaragua	132.000	19,3
Panamá	79.000	22,9

a/ Estimación de Presanca-SICA, 2010.

Fuente: Sauma, 2011, con datos de Presanca, 2010 y estimaciones de población de Celade, 2010.

entre 2006 y 2007, cuando los precios internacionales crecieron un 23,8%, y entre 2007 y junio de 2008, cuando se incrementaron en 40%. Luego de alcanzar valores máximos en el 2008, algunos productos básicos como el maíz, el arroz y el trigo mostraron reducciones; sin embargo, para finales del 2010 comenzaron una nueva escalada y, al momento de la redacción de este Informe, se acercaban a los niveles de 2007-2008. Este nuevo aumento elevará el precio de la canasta básica y, en ausencia de una reactivación económica robusta que brinde empleo e incrementen los ingresos de los hogares, a corto plazo podría generar mayor pobreza¹.

Prevalece baja cobertura de los servicios de salud

La cobertura de los servicios de salud respecto es muy reducida en Centroamérica, con excepción de Costa Rica y Panamá. En el 2008, último año para el cual hay información comparable, el 88,8% de la población costarricense y el 77,4% de la panameña estaban cubiertos por la seguridad social, en comparación con menos de un 25% en los demás países (cuadro 3.4). Cuando se considera la población económicamente activa (PEA) las brechas son menores, aunque siempre muy amplias (entre treinta y cuarenta puntos

de diferencia). Hasta antes de la crisis económica de 2008-2009, todas las naciones del Istmo mostraban aumentos en la cobertura de los seguros de salud, con excepción de Guatemala. No se dispone de datos actualizados que permitan medir los efectos de la crisis: en el caso costarricense, la recesión económica implicó un leve retroceso en la cobertura (Programa Estado de la Nación, 2010).

En todos los países centroamericanos coexisten los servicios de salud y de pensiones prestados por instituciones públicas y privadas. Los de mayor cobertura son los brindados por los ministerios o secretarías de Salud y por las instituciones de seguridad social, pero también hay otros, generalmente de carácter gremial, como los que atienden al ejército o a los maestros. En el caso del sector privado, existen organizaciones que ofrecen servicios de salud, con y sin fines de lucro, y que en todos los países son reguladas por el sector público. De acuerdo con Martínez (2010), en Centroamérica hay tres tipos de sistemas públicos de atención médica:

- Sistema de atención “unificado”, en el cual las instituciones públicas que participan en los servicios de salud están integradas. Este es el caso de Costa

Rica, donde la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) presta los servicios de salud con una cobertura prácticamente universal, mientras que el Ministerio de Salud realiza la función rectora.

- Sistema de atención “dual”, en el que dos instituciones públicas prestan los servicios, con poca o ninguna coordinación, y ambas formulan, implementan, monitorean y evalúan sus propios planes, proyectos y programas. Este es el caso de Panamá, donde el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social (CSS) actúan en forma descoordinada.
- Sistema “segmentado”, característico de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, que tiene una débil presencia estatal, programas específicos para gremios y una oferta privada de servicios para la población de altos ingresos. Así, en Guatemala el subsistema de seguridad social está a cargo del programa de enfermedad y maternidad del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y se complementa con los regímenes especiales de las fuerzas armadas y el magisterio. En El Salvador el subsistema de seguridad social está en manos de tres entidades: el

CUADRO 3.4

CENTROAMÉRICA

Cobertura de la seguridad social, regímenes generales. 2005-2008 (porcentajes)

País	Población total ^{a/}				Población económicamente activa ^{b/}			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Costa Rica	87,6	87,5	87,6	88,8	55,0	57,7	61,0	64,6
El Salvador	21,5	22,8	23,8	23,9	31,0	31,8	32,8	33,1
Guatemala	18,1	17,9	17,6	17,4	21,3	20,6	20,3	20,0
Honduras	16,9	16,9	18,7	20,5	20,5	22,3		
Nicaragua	16,4	18,2	19,5	18,9	16,1	17,8	18,7	21,7
Panamá	66,7	70,0	74,1	77,4	61,2	65,3	68,9	77,3

a/ Incluye a todas las personas aseguradas, de manera directa e indirecta.

b/ Incluye solo a las personas activas y contribuyentes aseguradas de manera directa. Si se considera a las personas aseguradas directas no activas, el dato solo varía en Costa Rica, donde aumenta con la presencia de pensionados y asegurados por el Estado.

Fuente: Martínez, 2010.

Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (ISSS), Bienestar Magisterial y la Sanidad Militar. Finalmente, el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) y el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) comparten la prestación de servicios con los ministerios de Salud de los países respectivos.

Independientemente de la calidad de la atención médica que brindan las instituciones de seguridad social en los países con sistemas segmentados, la mayoría de la población no tiene otra opción que recurrir a los servicios de los ministerios de Salud (por lo general de baja complejidad y reducida cobertura) o a los prestados por organizaciones privadas con y sin fines de lucro.

Acceso a servicios básicos: agua y electricidad

En la región persisten importantes déficits en el acceso de la población al agua y la electricidad. Aún hoy, en el centro y norte del Istmo entre un 18% y un 35% de los hogares (Honduras y Nicaragua, respectivamente) no recibe

agua por tubería, y entre un 19% y un 26% de los hogares (El Salvador y Guatemala por una parte, y Nicaragua y Honduras por otra) carece de alumbrado eléctrico. Esto significa cerca de tres millones de hogares sin estos servicios básicos (cuadro 3.5).

En este ámbito la cobertura muestra avances notables con respecto a inicios de la década de 2000. Destaca El Salvador con mejoras importantes en el suministro de agua por tubería, que pasó del 57,3% de las viviendas en el 2000 al 74,1% en el 2009, y que favoreció principalmente a los hogares rurales. De igual forma en Honduras se incrementó en diez puntos porcentuales la cobertura de viviendas con alumbrado eléctrico.

Aunque la disponibilidad nacional de agua potable en los países del Istmo tiende a ser alta (varía casi desde un 100% en Costa Rica hasta un 64,6% en Guatemala), hay amplias brechas subnacionales. Las áreas rurales son las más desfavorecidas, especialmente en Nicaragua. En El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua también hay

grandes diferencias en el acceso al servicio de electricidad.

Dentro de las zonas rurales las coberturas tienden a ser aun más bajas en las áreas más pobres, la mayoría de ellas dispersas en el territorio, de difícil acceso y poco pobladas. En Nicaragua solo una cuarta parte de los hogares en pobreza extrema recibe agua potable por tubería (26,5%), los restantes obtienen el líquido de fuentes como pozos públicos o privados, ríos o quebradas, o de otras viviendas (Obando, 2011). Además de los problemas de salud que puede ocasionar, la falta de acceso a agua potable tiene implicaciones en la utilización del tiempo del hogar, sobre todo para las mujeres y los niños, quienes usualmente tienen la responsabilidad de “jalar agua” para la familia, lo que reduce su tiempo disponible para dedicarse a actividades productivas o educativas (Ángel, 2011). Los departamentos y poblaciones rurales que más carecen de agua mejorada suelen ser los que registran mayores índices de pobreza y menores niveles de desarrollo humano (Arias, 2011).

CUADRO 3.5

CENTROAMÉRICA^{a/}

Disponibilidad de servicios de agua y electricidad en las viviendas. CIRCA 2000 Y 2009
(porcentajes del total de hogares)

País y zona	Agua por tubería		Alumbrado eléctrico		Sistema de eliminación de excretas	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Costa Rica	97,0	99,2	97,6	99,4	30,9	26,2
Urbano	99,2	99,9	99,5	99,9	45,6	40,0
Rural	93,7	98,3	94,7	98,6	9,3	5,7
El Salvador	57,3	74,1	80,1	80,8	37,3	37,5
Urbano	73,9	83,1	92,6	89,3	59,0	56,3
Rural	29,6	48,3	59,1	64,1	0,9	1,2
Guatemala	70,8	76,3	73,1	81,8	38,2	40,3
Urbano	89,0	90,0	93,7	93,7	76,4	68,4
Rural	56,8	60,6	57,3	68,0	8,9	7,6
Honduras	79,8	82,5	63,5	73,9	30,7	33,0
Urbano	91,5	93,6	93,4	97,9	59,0	62,9
Rural	68,8	71,8	35,2	50,7	4,0	4,1
Nicaragua	61,5	64,6	72,4	73,9	62,9	26,4
Urbano	83,5	89,5	91,9	95,5	59,0	21,1
Rural	26,4	29,7	41,2	43,7	70,2	33,9

a/ No se dispuso de información para Panamá.

Fuente: Cepal, 2010a.

Por último, en todos los países del Istmo hay un fuerte rezago en el acceso de la población a sistemas de disposición de excretas que ayuden a la salud de las personas y que no contaminen el ambiente. En Costa Rica, el país socialmente más avanzado, se utilizan sobre todo tanques sépticos, ya que la cobertura del alcantarillado sanitario es escasa (26%) e incluso disminuyó en la última década (era de 31% en el 2000). En Nicaragua la población que más carece de sistemas de eliminación de excretas (alcantarillado público o tanque séptico) es la que vive en condiciones de pobreza. En este grupo, apenas el 1,2% tiene inodoro en su vivienda, el 72,5% dispone de una letrina y el 26,3% no posee ningún tipo de servicio sanitario (Celis y Mesalles, 2009; Obando, 2011). En este tema también se observan importantes diferencias subnacionales en toda la región.

Acceso a la educación

El acceso generalizado a una educación de calidad es característico de los países de alto desarrollo humano. La educación provee los conocimientos y destrezas que las personas necesitan para obtener empleos que les permitan vivir una vida digna, reducir el riesgo de caer en la pobreza y ejercer sus derechos de manera más informada.

En los últimos años, el acceso a la educación se ha venido ampliando en toda Centroamérica, especialmente en lo que concierne a la enseñanza primaria. Visto en su conjunto, el progreso de la región es lento cuando se compara con la evolución reciente de los países más exitosos de América Latina; además, en esta materia persisten notables diferencias dentro y entre las naciones del Istmo.

Incremento sostenido pero insuficiente de las coberturas educativas

En Centroamérica siguen aumentando las coberturas de los sistemas educativos, de manera más pronunciada en la enseñanza primaria y mucho menos en los niveles de preescolar y secundaria. En el 2010, la tasa neta de escolaridad en primaria era superior al 95% en cuatro

de los seis países (el dato de Panamá no está disponible para ese año, pero en el 2008 la tasa era del 100%; cuadro 3.6). En Honduras y Nicaragua, las naciones menos desarrolladas del Istmo, este indicador era cercano al 90%. Cuando se comparan las tasas netas de 1991 o 2000 con las de 2005, se aprecia un significativo avance en este tema, que ha ocupado un lugar prioritario en las agendas nacionales de desarrollo. Ese esfuerzo, como se verá más adelante, ha sido acompañado con mayores recursos públicos para la educación.

Cerca de un 5% de los niños y niñas centroamericanos aún permanecen fuera de las escuelas y colegios. Al

igual que en el resto de América Latina, estos pertenecen a los grupos más postergados: extremadamente pobres, habitantes de zonas rurales dispersas, pueblos indígenas y afrodescendientes. Debe tomarse en cuenta que lograr su inclusión en el sistema educativo requiere importantes inversiones, que muchas veces superan la capacidad económica de los países (Cepal, 2010b).

En el nivel preescolar las mejoras en la cobertura han sido más lentas que en primaria y los rezagos, mayores (cuadro 3.7). La tasa neta de escolaridad en preescolar ha aumentado en todo el Istmo, salvo en Honduras; en 2008 alcanzó un máximo de 74,4%

CUADRO 3.6

CENTROAMÉRICA

Tasas netas de matrícula en educación primaria. 1991, 2000, 2005 Y 2010

País	1991	2000	2005	2010
Costa Rica	87,6	99,7	101,3	102,8
El Salvador		86,0	93,9	95,0
Guatemala		84,3	93,5	95,1
Honduras	87,6	87,6	85,9	86,1
Nicaragua	69,0	80,7	86,9	87,1
Panamá		95,4	100,0	

Fuente: Cepal, 2010b y ministerios de Educación de los países.

CUADRO 3.7

CENTROAMÉRICA

Tasas netas de matrícula en educación preescolar y secundaria. 2000, 2005 Y 2008

País	Educación preescolar			Educación secundaria		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Costa Rica	44,7	68,5	74,4	54,3	67,2	72,8
El Salvador ^{a/}	39,2	49,7	50,3	43,7	54,4	56,4
Guatemala ^{b/}	37,5	47,0	49,0	39,1	52,3	57,3
Honduras	34,6	24,7	31,9	16,0	16,6	24,6
Nicaragua ^{a/}	26,8	39,3	55,2	34,7	42,0	45,5
Panamá ^{b/}	38,0	55,3	61,5	58,5	63,8	65,21

a/ La última observación corresponde al 2009.

b/ La última observación corresponde al 2008.

Fuente: Ministerios de Educación de los países.

en Costa Rica y un mínimo de 31,9% en Honduras, con valores intermedios de entre 49% y 61,5% en las demás naciones. Los incrementos han sido modestos, con excepción de Costa Rica y Nicaragua, donde fueron cercanos a veintinueve puntos porcentuales entre 2000 y 2008. Para la región en su conjunto se estima que en el 2010 alrededor de la mitad de los niños y niñas con la edad correspondiente estaba siendo atendida en educación preescolar.

La cobertura de la educación secundaria también ha aumentado (cuadro 3.7). Guatemala y Costa Rica mostraron los mayores progresos en el período 2000-2010, y Honduras y Panamá los menores, aunque los niveles por países son muy distintos. En el 2010 Costa Rica y Panamá tenían tasas netas superiores a 65%; El Salvador y Guatemala, cercanas al 56%. Nicaragua, con 45,5%, y Honduras, con apenas 24,6%, eran los más atrasados. En los países de menor desarrollo humano del Istmo, en promedio, uno de cada dos jóvenes no está matriculado en la enseñanza secundaria.

El aumento progresivo de las tasas netas de matrícula se refleja en el incremento de la escolaridad promedio por grupos de edad (cuadro 3.8). Independientemente de las diferencias entre países, en todos ellos es posible apreciar cómo la educación promedio es más alta en la población más joven.

En términos generales, la población de 18 a 24 años inició sus estudios en la década de los noventa del siglo pasado; la de 25 a 34 años en los ochenta, la de 35 a 44 en los setenta, la de 45 a 54 en los sesenta, la de 55 a 64 años en los cincuenta y la de 65 años y más en la década de los cuarenta o antes. Los mayores incrementos en la educación promedio se dieron durante los años cincuenta y sesenta. Las cohortes respectivas mejoraron su nivel educativo en promedio un año por década. En los años siguientes, el progreso se ralentizó. En las décadas de los setenta y ochenta los aumentos fueron menores a un año completo. Así, para la región en su conjunto, la escolaridad promedio de las personas de entre 18 a 24 años es apenas 0,5 años mayor que la de quienes tienen entre 25 y 34 años. A futuro,

cabe esperar una mejoría más rápida en este indicador, en consonancia con los avances recientes en la cobertura educativa.

No asistencia a las aulas aumenta después de los 11 años

Las tasas de asistencia/matriculación escolar por edades simples para los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años varían de modo significativo durante esta época de la vida. El 85% o

más de las y los centroamericanos de 7 a 11 años asiste a centros educativos. A partir de los 12 años la tasa disminuye, de manera más leve entre los 12 y los 13 años y aceleradamente después de los 14. La asistencia escolar de los niños y niñas de 6 años es reducida, y más aun la de quienes tienen 5 años, acorde con lo expuesto sobre la cobertura de la educación preescolar (gráfico 3.3).

De acuerdo con el Icefi (2011), cerca del 40% de las y los jóvenes

CUADRO 3.8

CENTROAMÉRICA

Años de educación promedio de la población de 18 años y más, según grupos de edad. CIRCA 2008

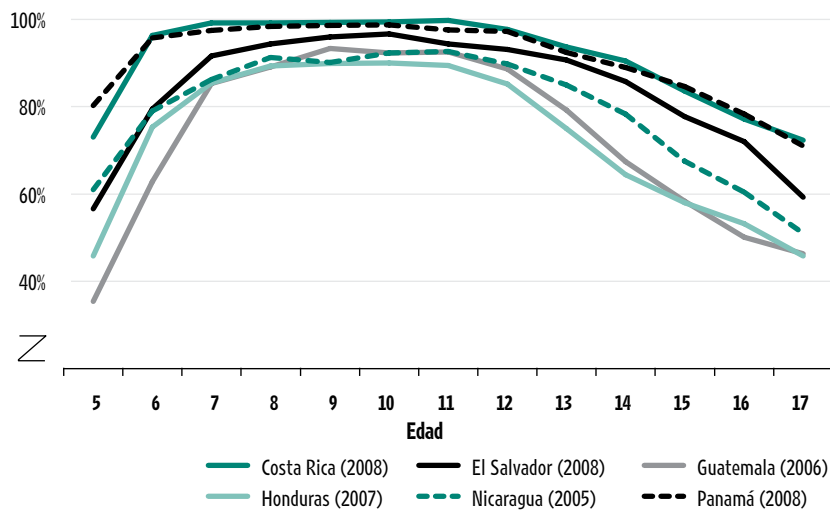
Edad	Centroamérica (2008)	Costa Rica (2008)	El Salvador (2008)	Guatemala (2006)	Honduras (2007)	Nicaragua (2005)	Panamá (2008)
Total	6,4	8,3	6,8	4,9	5,8	5,9	9,5
De 18 a 24 años	7,8	9,2	8,9	6,3	7,5	7,4	10,6
De 25 a 34 años	7,3	9,1	8,2	5,8	6,6	6,9	10,6
De 35 a 44 años	6,7	8,6	7,2	4,9	5,9	6,1	9,9
De 45 a 54 años	5,9	8,5	5,8	3,9	5,2	5,0	9,7
De 55 a 64 años	4,7	7,6	4,5	3,1	3,8	3,5	8,0
De 65 años y más	3,1	4,9	2,6	2,1	2,4	2,1	6,0

Fuente: Sauma, 2011, a partir de las encuestas de hogares y de condiciones de vida de cada país.

GRÁFICO 3.3

CENTROAMÉRICA

Tasas de asistencia escolar de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años. CIRCA 2008



Fuente: Sauma, 2011, a partir de las encuestas de hogares y de condiciones de vida de cada país.

centroamericanos de 15 a 19 años sale del sistema educativo y se inserta en el mercado laboral de manera temprana e informal. Su bajo nivel educativo les impide obtener empleos de alta calidad y remuneración, lo que implica pocas oportunidades de ascenso social. La evidencia internacional apunta a que la secundaria completa es el nivel educativo mínimo para que una persona pueda integrarse adecuadamente en el mundo del trabajo y tenga menores probabilidades de mantenerse o caer en la pobreza (Cepal, 2010b). De acuerdo con la OIT (2008), las dificultades de inserción laboral de los jóvenes se deben a varios factores, entre ellos “sus bajos niveles de escolaridad y calificación, escasas oportunidades de empleo, la falta de redes y servicios de apoyo. Estas falencias generan, a su vez, un círculo perverso que se va retroalimentando y fortaleciendo, constituyéndose en un modelo reproductor de pobreza”.

Si bien la no asistencia escolar se explica fundamentalmente por las necesidades económicas de los niños, niñas y adolescentes y sus familias, conforme aumenta la edad otras justificaciones adquieren relevancia. Más de un 25% de los adolescentes de 15 a 17 años de cada uno de los países señala la “falta de interés” como el principal motivo por el cual no asiste al colegio (cuadro 3.9). En El Salvador este porcentaje solo asciende a 37,1%, mientras que en

Costa Rica y Honduras es de poco más de 33%. Solo en Panamá, la “falta de dinero” o el hecho de que “estudiar es caro” constituyen la razón más importante de abandono.

Otro motivo por el cual los adolescentes de 15 a 17 años dejan el sistema educativo es “el trabajo”, pero debe tomarse en cuenta que la inserción laboral responde a una decisión previa, que pudo derivarse tanto de la “necesidad de dinero” como de la “falta de interés”. Otras razones son la obligación de realizar labores domésticas y el embarazo o matrimonio, que afectan principalmente a las mujeres. Además de estas situaciones está la de los jóvenes que no estudian ni trabajan, un grupo relevante que requiere atención urgente (recuadro 3.2)

La falta de interés de los adolescentes en la educación es un fenómeno con múltiples causas. Unas son propias del sistema educativo -como la falta de pertinencia y relevancia de los planes de estudio³ y la insuficiente formación de los docentes-, otras se relacionan con los entornos familiar y comunal -el clima educativo del hogar, la existencia de pandillas en la comunidad, el consumo de drogas, entre otras-. Las primeras forman parte de los problemas de calidad de la educación, que se reflejan en los magros resultados que muestran los sistemas educativos en el Istmo: altas tasas de repitencia, rezago

RECUADRO 3.2

Jóvenes que no estudian ni trabajan

Una importante proporción de jóvenes centroamericanos no estudia ni trabaja, es decir, está fuera tanto del sistema educativo como del mercado laboral. En general, las personas en esta situación tienden a ser mujeres (cerca del 80%) y a residir en zonas rurales. Los “ni ni” son un contingente especialmente amplio en Honduras y Guatemala donde representan más de la mitad de jóvenes rurales (gráfico 3.4).

Guatemala destaca por reportar un porcentaje muy alto de jóvenes que no estudian ni trabajan en zonas rurales. Las razones de este hecho se desconocen y serán analizadas con más profundidad en el próximo *Informe Estado de la Región*. Aun así, se repite en este país el patrón de que la mayor proporción de quienes no estudian ni trabajan son mujeres rurales. Esto podría deberse a la invisibilización del trabajo doméstico femenino y estar asociado al rol de las mujeres como amas de casa y madres a temprana edad (consúltense los perfiles de la exclusión social en el capítulo 10 de este Informe).

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares de cada país

CUADRO 3.9

CENTROAMÉRICA

Principales razones de no matrícula/asistencia al sistema educativo de las y los adolescentes de 15 a 17 años. CIRCA 2008

Edad	Costa Rica (2008)	El Salvador (2008)	Guatemala (2006)	Honduras (2007)	Nicaragua (2005)	Panamá (2008)
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Falta dinero/es caro	14,5	21,3	30,6	25,8	29,2	34,5
No tiene interés	33,4	37,1	28,1	33,9	27,7	26,7
Por el trabajo	9,3	15,1	19,9	15,3	19,0	9,4
Labores domésticas	2,8	7,2	10,7	7,4	5,0	7,7
Embarazo/matrimonio	5,1		0,8	3,6	3,1	4,2
Otras	34,9	19,3	9,9	14,0	16,0	17,5

Fuente: Sauma, 2011, a partir de las encuestas de hogares y de condiciones de vida de cada país.

escolar, un número muy elevado de años promedio para terminar los ciclos educativos (si es que se concluyen). En todo caso, proporciones significativas de jóvenes están fuera de las aulas, pero tampoco participan en los mercados laborales (recuadro 3.2).

Bajo logro educativo de la población

Uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con cuyo logro se comprometieron los países del mundo, es que en el año 2015 todos los niños y niñas consigan terminar un ciclo completo de la enseñanza primaria. Todas las naciones centroamericanas han avanzado hacia ese objetivo, pero a una velocidad que parece insuficiente para su pleno cumplimiento.

Entre 1992 y el año más reciente para el que se dispone información, más del 75% de los niños y niñas que iniciaron la enseñanza primaria en Centroamérica la terminaron años después, con excepción de Nicaragua y Guatemala, que están visiblemente rezagadas en este aspecto (gráfico 3.5). Sin embargo, la situación general es poco satisfactoria. A cuatro años del plazo comprometido, ningún país ha alcanzado el 100% y la mayoría se encuentra lejos de hacerlo. Las mejores situaciones las presentan Costa Rica y Panamá, con logros educativos superiores al 90%, pero su avance es muy lento. En Guatemala solo el 62,6% de los alumnos que ingresan a primaria logra completarla (es decir, menos de dos de cada tres), mientras que en Nicaragua apenas lo hace el 70,8%, en El Salvador el 76,1% y en Honduras el 79,2%.

En el indicador bajo análisis, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras ocupan las cuatro últimas posiciones entre dieciocho países latinoamericanos (Cepal, 2010b). Más que como una consecuencia del menor desarrollo de los países, esta situación debe verse como una barrera para su desarrollo futuro, por lo que se deben redoblar esfuerzos para mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de los sistemas educativos.

En el caso de la educación secundaria, no hay información comparable para todos los países de la región. En Costa Rica, entre el séptimo y el noveno

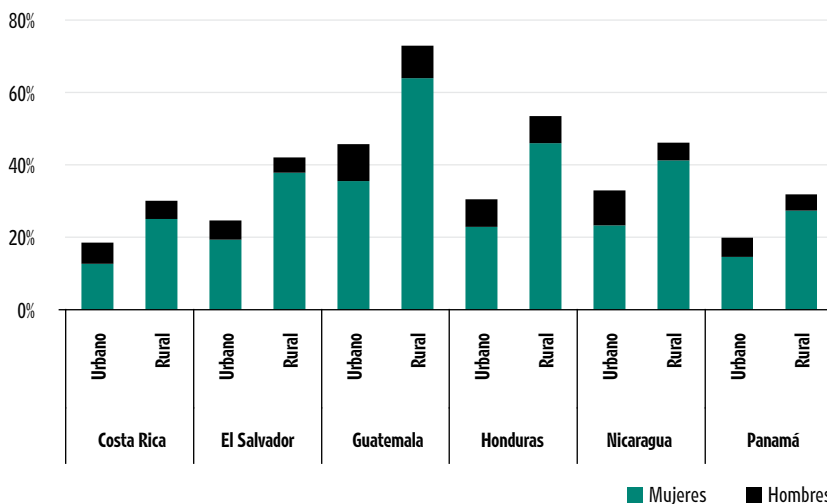
grados hay un fuerte desgranamiento y el porcentaje de estudiantes que asisten y concluyen baja de 88% a 54%. La retención escolar se reduce notable-

mente luego del noveno año, de manera que solo cuarenta estudiantes de cada cien (de los que empezaron primaria once años atrás) logran concluir la

GRÁFICO 3.4

CENTROAMÉRICA

Jóvenes de 12 a 24 años que no estudian ni trabajan, por país, según zona y sexo. CIRCA 2009^{a/}



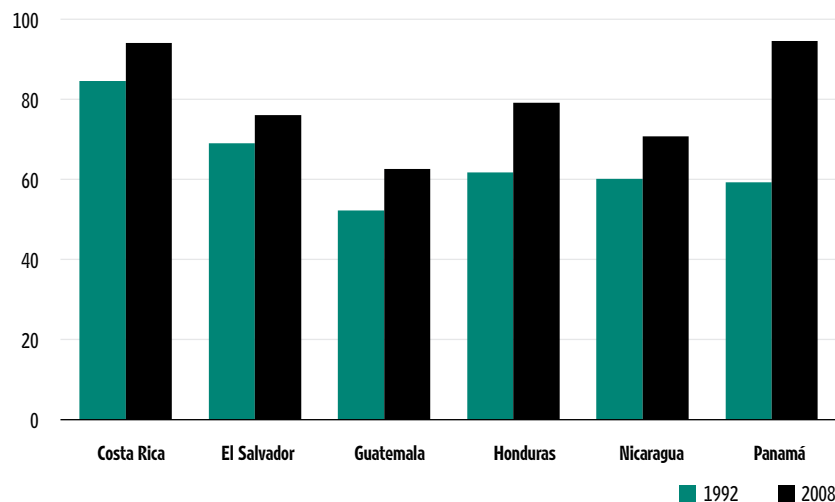
a/ Los datos de Guatemala, Honduras y Nicaragua corresponden a los años 2006, 2007 y 2005, respectivamente. Para los demás países, la información es del 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares de cada país

GRÁFICO 3.5

CENTROAMÉRICA

Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria. 1992 Y CIRCA 2008



Fuente: Cepal, 2010b.

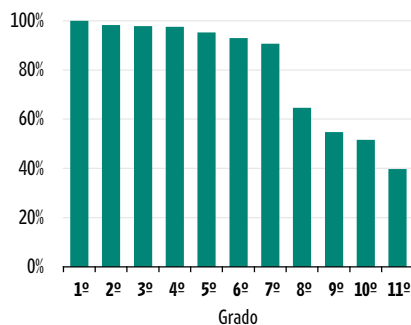
secundaria (gráfico 3.6). Para las demás naciones cabría esperar un desgranamiento aún mayor en secundaria, dados los menores niveles de logro educativo observados en la escuela primaria. Este resultado muestra el retraso de Centroamérica cuando se compara con los países más desarrollados, en los cuales, “entre los más jóvenes (17 a 20 años de edad) las tasas de graduación de secundaria exceden el 70% en más de dos tercios de los países de la OCDE y son de al menos 90% en nueve países” (OCDE, 2010a).

La mayoría de los países centroamericanos no divulga indicadores sobre eficiencia de la educación en forma periódica y oportuna. Sin embargo, vale la pena rescatar aquí la estimación que para 2005 realizó la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), sobre el número de años que en promedio requirieron los niños y niñas para graduarse de primaria, en orden ascendente: Panamá 7 años, Costa Rica 7,7, El Salvador 7,8, Guatemala 9,2 y Nicaragua 9,9. No hay información disponible para Honduras (CECC-SICA, 2007).

GRÁFICO 3.6

COSTA RICA

Supervivencia de los alumnos que ingresaron al primer año de educación formal. 2007



Fuente: MEP, 2008.

Una reducción significativa del tiempo que requieren los niños para completar la primaria implica poner en marcha acciones de política pública tanto dentro como fuera de los centros educativos. No obstante, en las ofertas educativas de los países no parecen tener prioridad los esfuerzos

que podrían contribuir al logro de ese objetivo, tales como mejorar la calidad de la formación docente e implementar programas universales de nutrición en zonas deprimidas, entre otras.

Persisten serios problemas de calidad de la oferta educativa

En todo el Istmo se han diseñado nuevos currículos de primaria y secundaria, se ha mejorado la dotación de materiales y la infraestructura escolar y se ha invertido más en la formación de las y los docentes. Pese a ello, persisten deficiencias en la calidad de la educación que se reflejan en los resultados de las pruebas estandarizadas, mediante las cuales se evalúa y compara el rendimiento escolar (Orealc-Unesco, 2008).

En la prueba de 2006 participaron cinco países centroamericanos. Para cuatro de ellos, los estudiantes de tercero y sexto grados de primaria obtuvieron calificaciones por debajo del promedio de América Latina en la medición de los aprendizajes en Matemáticas, Lectura y Ciencias (cuadro 3.10). Costa Rica se ubicó en segundo y tercer lugar

CUADRO 3.10

AMÉRICA LATINA

Resultados de la medición de los aprendizajes en Matemática, Lectura y Ciencias de los estudiantes de tercero y sexto grados de educación primaria. 2006

País	Lectura 3º grado		Lectura 6º grado		Matemática 3º grado		Matemática 6º grado		Ciencias 6º grado	
	Promedio	Posición	Promedio	Posición	Promedio	Posición	Promedio	Posición	Promedio	Posición
Argentina	510,0	7	506,5	8	505,4	6	513,0	6	488,7	4
Brasil	503,6	8	520,3	6	505,0	7	499,4	7		
Chile	562,0	3	546,1	3	529,5	5	517,3	5		
Colombia	510,6	6	514,9	7	499,4	8	492,7	8	504,3	3
Costa Rica	562,7	2	563,2	2	538,3	3	549,3	3		
Cuba	626,9	1	595,9	1	647,9	1	637,5	1	661,7	1
Ecuador	452,4	14	447,4	15	473,1	12	459,5	12		
El Salvador	496,2	9	484,2	9	482,8	10	471,9	10	479,1	5
Guatemala	447,0	15	451,5	14	457,1	15	455,8	14		
México	530,4	4	529,9	5	532,1	4	541,6	4		
Nicaragua	469,8	11	472,9	11	472,8	13	457,9	13		
Panamá	467,2	13	472,1	12	463,0	14	451,6	15	472,5	6
Paraguay	469,1	12	455,2	13	485,6	9	468,3	11	469,3	7
Perú	474,0	10	476,3	10	473,9	11	490,0	9	464,9	8
República Dominicana	395,4	16	421,5	16	395,7	16	415,6	16	426,3	9
Uruguay	522,7	5	542,2	4	538,5	2	578,4	2	533,1	2
Promedio	500,0		500,0		500,0		500,0		500,0	

Fuente: Orealc-Unesco, 2008.

del subcontinente en esas materias, del total de dieciséis naciones que fueron evaluadas. Honduras no participó en las pruebas.

Cabe resaltar que, en el plano mundial, los mejores resultados de América Latina (Cuba, Chile, Costa Rica) distan mucho de los conseguidos por los estudiantes de los países más desarrollados, como lo refleja el examen realizado por el *Programme for International Student Assessment (PISA)* en el 2009 (OCDE, 2010b). En esa prueba participaron 64 países y regiones específicas. Las ocho naciones latinoamericanas que formaron parte del estudio (Chile, Uruguay, México, Colombia, Brasil, Argentina, Panamá y Perú), obtuvieron calificaciones que las ubicaron en el tercio de países con menores puntajes. Esto puso en evidencia las enormes brechas que existen entre los aprendizajes de los estudiantes latinoamericanos y los de regiones más desarrolladas.

Por otra parte, a lo interno de los países latinoamericanos (Centroamérica no es la excepción) se registran grandes diferencias en los aprendizajes de los estudiantes según el tipo de centro educativo y la zona de residencia. En el Istmo no hay estudios que muestren adecuadamente esta situación, pero un análisis realizado para el caso de México (INEE, 2006) identificó una “cascada” descendente: los logros en capacidad lectora y Matemáticas de los alumnos que asisten a escuelas privadas urbanas son superiores a los que consignan los matriculados en centros públicos urbanos; estos últimos son mayores a los de instituciones públicas rurales y estos a su vez son mejores que los obtenidos por los estudiantes de escuelas indígenas. Para Centroamérica cabe esperar resultados similares, habida cuenta de las brechas urbano-rurales y entre poblaciones que muestran diversos indicadores sociales.

Poco acceso a las tecnologías de información y comunicación

En la actual sociedad del conocimiento, el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) es un factor clave para el desarrollo de los países y la ampliación de

oportunidades y generación de capacidades de sus habitantes. Con excepción de la telefonía celular, el acceso a las TIC sigue siendo limitado en la región (cuadro 3.11).

En el año más reciente para el cual se tiene información comparable, más de la mitad de los hogares centroamericanos tenía acceso a telefonía celular (con un máximo de 81% en El Salvador). Dado que la difusión de esta tecnología fue muy rápida a lo largo de la primera década del siglo XXI, son previsibles nuevos incrementos en el período 2008-2011. La telefonía celular muestra aumentos importantes y, particularmente en el caso de Honduras, ha relegado a la telefonía fija. Las coberturas de esta última son muy bajas, excepto en Costa Rica.

La tenencia de computadoras y el acceso a Internet desde el hogar son poco frecuentes en Centroamérica. Costa Rica se encuentra en una situación relativa mejor que el resto del Istmo, pero definitivamente lejos de los países más desarrollados. En el 2008, en 18 de 31 naciones pertenecientes a la OCDE, el 70% o más de los hogares tenía computadora (en 10 de ellos el 80% o más). Asimismo, en 19 de 31 países el 60% o más de los hogares tenía acceso a Internet (en 13 de ellos 70% o más; OCDE, 2011). En Costa

Rica el 37% de los hogares contaba con computadora y solo el 18% de las viviendas tenía acceso a Internet en el 2010; en las zonas rurales el acceso a estas tecnologías bajaba a 10% y 17%, respectivamente (INEC-Costa Rica, 2010). Sin duda, en el período 2009-2010 el acceso a las TIC mejoró en toda la región, aunque debido a la falta de datos comparables no es posible valorar la magnitud de ese avance y determinar si se redujeron las distancias con respecto los países de la OCDE.

Desigualdades sociales y pobreza

Las desigualdades sociales extremas, y la pobreza asociada a ellas, privan a las personas de posibilidades para desarrollar sus capacidades (Sen, 2009). En esta sección se da seguimiento a los principales indicadores sobre la evolución de Centroamérica en estos ámbitos, para valorar si ha habido progresos en la reducción de las desigualdades y la pobreza. Aunque se enfatiza en el análisis del ingreso de los hogares, se hace un esfuerzo para identificar brechas sociales entre grupos y territorios subnacionales en asuntos como el logro educativo, la infraestructura vial y el acceso al mercado laboral. El capítulo no aborda el tema de la exclusión social, que se estudia en profundidad en el capítulo 10.

CUADRO 3.11

CENTROAMÉRICA

Acceso de los hogares a las tecnologías de información y comunicación. CIRCA 2000 Y 2008 (porcentajes)

País	Acceso a internet		Tienen computadora		Tienen teléfono celular		Tienen línea telefónica fija	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Costa Rica	4	18	14	37	13	68	58	65
El Salvador	1	6	3	12	10	81	32	37
Guatemala	1	2 ^{a/}	4	11 ^{a/}	10	55 ^{a/}	15	19 ^{a/}
Honduras		4		10 ^{b/}		58 ^{b/}	16	34
Nicaragua		2	2	7	3	62	10	18 ^{a/}
Panamá		12		17 ^{b/}		76		36

a/ Los datos corresponden al año 2006.

b/ Los datos corresponden al año 2007.

Fuente: Elaboración propia con datos de Cepalstat.

Tres hallazgos destacan entre las principales conclusiones de esta sección. En primer lugar, hay indicios de una menor desigualdad en la distribución de los ingresos en varias naciones del Istmo (no en todas), aunque las inequidades siguen siendo muy elevadas. En segundo lugar, la recesión económica de 2008-2009 revirtió parcialmente los avances logrados en la reducción de la pobreza durante los veinte años anteriores, pero no los anuló. Por último, persisten amplias brechas sociales de carácter subnacional en todos los países y no hay firmes progresos en los rezagos que afectan a las poblaciones indígenas, las mujeres, los jóvenes y la población con discapacidad.

Mejoras en la todavía elevada inequidad en los ingresos

La desigualdad en la distribución

de los ingresos evoluciona con relativa lentitud a lo largo del tiempo, como es usual en la mayoría de los indicadores sociales. Por eso en este tema no cabe esperar bruscas modificaciones, salvo cuando ocurren eventos dramáticos (por ejemplo, el tránsito de un sistema económico a otro, o una grave crisis). Dado que los cambios tienden a ser graduales, analizar el nivel de la inequidad y la tendencia al aumento o cierre de las brechas cobra gran importancia en la interpretación de los indicadores de desigualdad.

Con los datos más recientes estimados por la Cepal, puede afirmarse que a lo largo de la primera década del presente siglo prevaleció en Centroamérica una fuerte desigualdad en la distribución de los ingresos (cuadro 3.12). En un indicador sintético como el coeficiente de Gini, todos los países están cerca o por encima

de 0,500, un límite internacionalmente aceptado para indicar una “muy alta” desigualdad. Por lo demás, esta situación es característica de América Latina, tal como lo han indicado numerosos informes sobre el tema.

Hay, sin embargo, novedades. Tres países de la región (Panamá, El Salvador y Nicaragua) experimentaron importantes reducciones en la desigualdad de los ingresos. En ellos el coeficiente de Gini bajó durante la última década y cayó de manera significativa la proporción del ingreso total que se encuentra concentrada en el 10% más rico de la población (cuadro 3.12). En Guatemala y Honduras, las naciones más desiguales del Istmo (y entre las más inequitativas de América Latina), no se registraron progresos: los más pobres siguen teniendo una participación marginal en el ingreso total.

CUADRO 3.12

CENTROAMÉRICA

Distribución del ingreso de los hogares^{a/}

Países y años	Participación en el ingreso total del:				Relación del ingreso medio per cápita		
	40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico	Decil 10 en relación con deciles 1 a 4	Quintil 5 en relación con quintiles 1 a 4	Coeficiente de Gini
Costa Rica							
2002	14,5	25,6	29,7	30,2	13,7	17,0	0,488
2006	14,6	25,7	29,3	30,4	13,4	16,1	0,482
2008	15,3	25,3	28,4	31,0	12,4	13,5	0,473
2009	14,3	24,3	28,4	33,0	14,8	16,5	0,501
El Salvador							
2001	13,4	24,6	28,7	33,3	16,2	20,2	0,525
2004	15,9	26,0	28,8	29,3	13,3	16,3	0,493
2009	16,6	25,2	26,8	31,4	12,0	13,1	0,478
Guatemala							
2002	14,2	22,2	26,8	36,8	18,4	18,7	0,542
2006	12,8	21,7	25,7	39,8	22,0	23,9	0,585
Honduras							
2002	11,3	21,7	27,6	39,4	23,6	26,3	0,588
2006	8,9	22,5	29,3	39,3	27,8	40,9	0,605
2007	10,0	23,5	29,5	37,0	23,6	32,5	0,580
Nicaragua							
2001	12,2	21,5	25,7	40,7	23,6	27,2	0,579
2005	14,4	24,0	26,2	35,4	17,2	18,6	0,532
Panamá							
2002	12,1	23,6	28,0	36,3	20,1	25,8	0,567
2006	13,2	24,8	28,1	33,8	17,7	22,8	0,540
2008	14,4	25,7	27,8	32,1	15,2	18,8	0,524
2009	14,8	25,5	28,3	31,4	15,3	18,2	0,523

a/ Las estimaciones de la Cepal no necesariamente coinciden con los datos oficiales de los países.

Fuente: Cepal, 2010c.

No obstante, la última observación para Guatemala lamentablemente data de 2006. Costa Rica, el país que por tradición ha sido el menos desigual del Istmo, mostró un fuerte incremento de la desigualdad entre 2008 y 2009, durante la época de la crisis.

Altos niveles y frágiles avances en pobreza

Los diferentes indicadores que se utilizan para medir la amplitud y severidad de la pobreza coinciden en señalar una elevada incidencia de este fenómeno en la mayoría de las naciones centroamericanas. Es claro que la crisis económica de 2008-2009 aumentó la pobreza en casi todos los países para los cuales hay mediciones recientes, lo que refleja la fragilidad de los avances obtenidos durante el período 1990-2007.

Aumentos en la pobreza por efecto de la crisis económica³

Entre 1990 y 2003 hubo una importante reducción de la pobreza por ingreso en Centroamérica, la cual pasó de 59,8% a 50,8%. En el caso de la pobreza extrema (aquella en que los ingresos no alcanzan siquiera para la alimentación) la disminución fue un tanto más leve, de 27,3% a 23%. Durante el período de expansión económica (2003-2007) se registraron progresos aun más rápidos: alrededor del 2006 un 46,5% de las y los centroamericanos estaba en situación de pobreza general y un 19,7% en pobreza extrema (Programa Estado de la Nación, 2008). Estos hallazgos deben tomarse con cautela, dada las limitaciones en las fuentes de información (recuadro 3.3). Sin embargo, estas no impiden identificar ciertas tendencias a lo largo del tiempo.

La evolución de Centroamérica en este ámbito fue similar a la experimentada en América Latina. Cepal (2009) destaca que la incidencia de la pobreza en el subcontinente pasó de 48,3% en 1990, a 44% en 2002 y a 33% en 2008. La fuerte disminución registrada en la década del 2000 coincidió con el rápido crecimiento de la producción y el empleo, la bonanza fiscal y un entorno internacional favorable.

No obstante, la crisis económica internacional de 2008 y 2009 parece haber revertido parte de estos avances y generado un cambio en la tendencia prevaleciente en Centroamérica (cuadro 3.13). En los años 2009 y 2010 los países con información disponible mostraban niveles de incidencia de la pobreza superiores a los alcanzados en los años previos. A menos de que haya una rápida y sostenida recuperación económica, poco probable a corto plazo, no deben esperarse reducciones importantes en la pobreza, pues al 2010, con excepción de Panamá, las naciones del área no habían logrado retomar el dinamismo económico anterior.

Los tres países con mayor número de observaciones (Costa Rica, El Salvador y Honduras) lograron los menores niveles de pobreza general y extrema entre los años 2006 y 2007, pero en 2008 y 2009 la incidencia volvió a aumentar. En el 2010, en Honduras la pobreza general afectaba al 60% de los hogares, y la pobreza extrema a un 39,1%; en ambos casos se trata de magnitudes similares a las de 2006.

En Costa Rica, aunque no se cuentan con una estimación estrictamente comparable para el 2010, el fuerte incremento que refleja la información disponible coloca la incidencia en el mismo nivel registrado en los años 2004 y 2005. Guatemala, Nicaragua y Panamá solo cuentan con estimaciones puntuales para la década 2000-2009, por lo que no es posible examinar los probables impactos de la crisis económica de 2008-2009. Si se contrastan las cifras del primero y el último de los años de ese período, en los tres países se observa una reducción cercana a los cuatro puntos porcentuales en la pobreza general; en la pobreza extrema los descensos son de 0,5 puntos porcentuales en Guatemala y Nicaragua, y de 2,2 en Panamá.

Para el caso panameño existen estimaciones de pobreza medida por ingresos, realizadas por la Cepal a partir de la Encuesta de Hogares. Si bien no son datos oficiales -como los mencionados anteriormente- brindan una mejor idea de la evolución del fenómeno. La pobreza general pasó de afectar a un 36,9%

RECUADRO 3.3

Dificultades con las fuentes de información para medir pobreza en Centroamérica

Como se ha señalado en anteriores ediciones de este Informe, no todos los países centroamericanos cuentan con estimaciones anuales sobre incidencia de la pobreza, que permitan dar un seguimiento adecuado al tema. Los datos disponibles presentan problemas de comparabilidad, ya que en algunas naciones los cálculos se realizan considerando los ingresos de los hogares, y en otras ello se hace en función del consumo. Asimismo, en algunos países las cifras oficiales refieren a personas en situación de pobreza, y en otros a hogares. Las líneas de pobreza tampoco son comparables, aunque se parte de que en cada país se trabaja con líneas de pobreza correctamente definidas y estimadas.

Fuente: Sauma, 2011.

de la población en 2002, a un 32,9% en 2004 y a un 29% en 2007. Esta tendencia a la reducción se mantuvo en 2008 (27,7%) y en 2009 (26,4%), lo cual demuestra que los efectos de la crisis económica internacional sobre este país fueron relativamente leves. De hecho, la disminución de la pobreza general que registró Panamá entre 2002 y 2009 fue la mayor de todo el Istmo (10,5 puntos porcentuales). Por su parte, la pobreza extrema, pasó de 18,6% en 2002 a 11,1% en 2009, es decir, -7,5 puntos porcentuales, un cambio que es también muy sustantivo (Cepal, 2010a).

Para la región en su conjunto, las estimaciones para el 2008, o el año más cercano a este, indican que la incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos/consumo asciende a 47% (pobreza general) y 18,6% (pobreza extrema). Esto representa un aumento de 0,5 puntos porcentuales en la pobreza general con respecto a la estimación realizada en el anterior *Informe Estado de la Región (2008)* para los años cercanos al 2006. La pobreza extrema, en cambio, muestra una reducción de 1,1 puntos porcentuales. Esta situación

difiere de lo sucedido en el resto de América Latina, donde a nivel general se registró un pequeño incremento en la pobreza extrema alrededor del 2008 con respecto a los años previos (Cepal, 2009). El resultado obtenido por Centroamérica puede estar asociado a la puesta en marcha de algunos programas de transferencias monetarias dirigidos a las familias y personas pobres, a los cuales se hará referencia más adelante.

En términos absolutos, y teniendo en cuenta el crecimiento de la población, el pequeño aumento en la incidencia de la pobreza que se registró entre 2006 y 2008 significa que el número de personas pobres en el Istmo pasó de 18 a 19 millones. La población de pobres extremos se redujo de poco menos de 8 millones de personas en 2006, a 7,6 millones en 2008.

En el año 2008 la pobreza fue afectada por el aumento en los precios internacionales de algunos alimentos básicos. Por un lado, ello favoreció a

los productores agrícolas del sector alimentario, pues se incrementaron sus ingresos y ello los sacó o los alejó de la pobreza. Por otro lado, tuvo un impacto desfavorable para los consumidores, por el encarecimiento de estos productos. Esto último se refleja en el costo de las canastas básicas de alimentos que se utilizan para la medición de la pobreza. Por ejemplo, en El Salvador el costo per cápita de la canasta básica pasó de 38,4 dólares mensuales en 2007 a 44,8 en 2008 en el área urbana, y de 25,1 dólares a 29,1 en el área rural⁴. La misma situación se dio en los demás países del Istmo.

En Centroamérica no hay grandes diferencias en la incidencia de la pobreza entre hombres y mujeres. Los niveles de pobreza según sexo son similares a la importancia relativa de cada grupo dentro de la población total. En Costa Rica, en el 2009 el 52,6% de la población en situación de pobreza general eran mujeres (el 53,5% de las personas en pobreza extrema) y en ese año ellas

representaron el 50,4% de la población total. En El Salvador, en el mismo año, el porcentaje de pobreza femenina, general y extrema, fue de 52,8% y las mujeres constituían el 52,7% de la población total. En Panamá, en el 2008 (de acuerdo con la Encuesta de Niveles de Vida de ese año) las mujeres representaban un 48,7% y un 47,7% de la población en pobreza general y extrema, respectivamente, y a la vez conformaban un 49,5% de la población total. En Guatemala (según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de 2006 el 51,5% y el 50,6% de las personas pobres y pobres extremas eran mujeres, y estas constituían el 52,5% de la población total.

Otras estimaciones de pobreza también reflejan extendidas privaciones

La pobreza es un fenómeno que tiene múltiples causas y manifestaciones. La insuficiencia de ingreso/consumo se asocia directamente con

CUADRO 3.13

CENTROAMÉRICA

Incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos/consumo en los hogares/población. 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Estimaciones por ingreso (porcentaje de hogares)												
Costa Rica												
Pobreza general		20,6	20,3	20,6	18,5	21,7	21,2	20,2	16,7	17,7	18,5	21,3
Pobreza extrema		6,1	5,9	5,7	5,1	5,6	5,6	5,3	3,3	3,5	4,2	6,0
El Salvador												
Pobreza general		38,5	38,8	36,8	36,1	34,6	35,2	30,7	34,6	40,0	37,8	
Pobreza extrema		16,0	16,1	15,8	14,4	12,6	12,3	9,6	10,8	12,4	12,0	
Honduras												
Pobreza general			63,7	64,8	65,3	64,6	63,7	59,9	58,2	59,2	58,8	60,0
Pobreza extrema			44,2	45,6	46,7	46,2	46,0	40,4	37,5	36,2	36,4	39,1
Estimaciones por consumo (porcentaje de población)												
Guatemala												
Pobreza general		56,2						51,0				
Pobreza extrema		15,7						15,2				
Nicaragua												
Pobreza general			45,8				48,3					42,5 ^{a/}
Pobreza extrema			15,1				17,2					14,6 ^{a/}
Panamá												
Pobreza general					36,8					32,7		
Pobreza extrema					16,6					14,4		

a/ Cifras preliminares.

Fuente: Sauma, 2011, con datos de las encuestas de hogares y de condiciones de vida de los países.

una de las características principales de la pobreza, la imposibilidad de satisfacer las necesidades cotidianas básicas. Existen otras conceptualizaciones de la pobreza que consideran los grados de satisfacción/insatisfacción de otras necesidades más permanentes (como vivienda, salud, educación). El *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* calculó la prevalencia de la pobreza en cuatro países del Istmo a inicios de la década, utilizando el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Adicionalmente, Sauma (2003) estimó la pobreza por el método integrado⁵.

En años recientes, y hasta el 2009, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) calculó el índice de pobreza humana (IPH; recuadro 3.4). Al trabajar con estimaciones a nivel nacional, este método arroja resultados diferentes -generalmente menores- a los que se obtendrían si la privación se mide a nivel de hogares. No obstante, el índice permite aproximar lo sucedido en Centroamérica a lo largo de la primera década de este siglo. Para la región en su conjunto, el IPH pasó de un 18,3% de la población en el 2000, a un 14,6% en el 2006, una caída considerable. Si bien las reducciones se dieron en todas las dimensiones del IPH, en algunos países las carencias siguieron siendo muy elevadas, como la desnutrición infantil en Guatemala y el acceso a fuentes de agua mejorada en varias naciones.

A partir del *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*, el IPH fue sustituido por el índice de pobreza multidimensional (IPM), que considera las mismas dimensiones (educación, salud y nivel de vida), pero amplía el número de privaciones analizadas (PNUD, 2010). Con respecto a Centroamérica, el informe únicamente incluyó estimaciones de pobreza para Honduras, Nicaragua y Guatemala, pues en los demás países las encuestas disponibles no aportan la información requerida. Según el IPM, la tasa de incidencia de la pobreza -el porcentaje de población que sufre pobreza multidimensional- es de 25,9% en Guatemala, 32,6% en Honduras y 40,7% en Nicaragua⁶. Cuando estos

RECUADRO 3.4

Los índices de pobreza humana y de pobreza multidimensional del PNUD

El índice de pobreza humana (IPH) mide privaciones en tres aspectos básicos del desarrollo humano: una vida larga y saludable (longevidad), el acceso al conocimiento y un nivel de vida decoroso. En el caso de la longevidad la privación determinada por la vulnerabilidad a la muerte a una edad relativamente temprana, y se mide por la probabilidad de los recién nacidos de no vivir hasta los 40 años. En el caso de los conocimientos, la privación se refleja en la exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, y se mide por la tasa de analfabetismo de adultos. Por último, la privación en lo que respecta al nivel de vida se manifiesta en la falta de acceso a servicios básicos, y se mide por el porcentaje de la población que no utiliza fuentes de abastecimiento de agua potable y el porcentaje de menores de 5 años de edad con peso insuficiente. El índice muestra la proporción de habitantes de un país que sufre privaciones, y se obtiene como un promedio ponderado de las diferentes variables consideradas.

A diferencia del IPH, la medición del índice de pobreza multidimensional (IPM) se realiza a partir de microdatos de encuestas de hogares, y la unidad de análisis es el hogar y sus miembros (las personas se clasifican como pobres o no, dependiendo de la cantidad de privaciones a las que está sometido el hogar del cual

forman parte), y no los valores agregados como en el caso del IPH.

Además de la incidencia de la pobreza, el cálculo del IPM considera la intensidad o amplitud de esa situación, expresada como el porcentaje ponderado de las privaciones que sufren las personas. El IPM muestra entonces la proporción de la población sujeta a pobreza multidimensional (incidencia de la pobreza), ajustada por la intensidad de las privaciones sufridas.

El IPM incluye un total de diez variables, para las cuales se definen los respectivos criterios de privación. En el caso de la educación son: i) ningún miembro del hogar completó cinco años de educación, y ii) por lo menos un niño en edad escolar (hasta el octavo grado) no asiste a la escuela. En salud son: i) al menos un miembro del hogar está desnutrido, y ii) uno o más niños han muerto. Para nivel de vida son: i) no se tiene electricidad, ii) no se tiene acceso a agua potable, iii) no se tiene acceso a saneamiento adecuado, iv) se usa combustible "contaminante" (estiércol, leña o carbón) para cocinar, v) se tiene una vivienda con piso de tierra, y vi) no se tiene auto, camión o vehículo motorizado similar y se posee solo uno de los siguientes bienes: bicicleta, motocicleta, radio, refrigerador, teléfono o televisor.

valores se ajustan por la intensidad de las privaciones, el IPM asume valores de 0,127 en Guatemala, 0,160 en Honduras y 0,211 en Nicaragua.

Es importante subrayar que todas las mediciones de la pobreza aproximan la magnitud de ese flagelo, sin que las diferencias en sus resultados signifiquen *per se* que alguna de ellas es más precisa que las otras. En cualquier caso, las mediciones reflejan una misma realidad: que la población centroamericana sufre grandes carencias en aspectos básicos del bienestar,

aunque en los años previos a la crisis económica internacional de 2008-2009 se dieron mejorías, esto es, reducciones en los niveles de privación.

Independientemente del método de medición, las mejorías registradas están asociadas a mayores niveles de inversión pública en áreas que son determinantes para la ocurrencia o no de privaciones (acceso a la vivienda, construcción de acueductos y dotación de servicios de saneamiento, así como expansión de la cobertura del sistema educativo y de los servicios de salud,

entre otras). Los resultados obtenidos por Centroamérica son consistentes con el aumento en el gasto público social que tuvo lugar entre 1990 y 2007 (como se verá más adelante). Ahora el reto consiste en mantener esa inversión aun cuando la situación económica haya cambiado.

Amplias brechas subnacionales en las condiciones de vida de las poblaciones

Desde el *Primer Informe Estado de la Región* (1999) se constató la existencia de profundas asimetrías subnacionales en todos los países del Istmo. Aunque esas asimetrías son múltiples -por ejemplo, entre los territorios fronterizos y los centrales, entre regiones económicas entre comunidades indígenas y no indígenas- esta sección se enfoca en las brechas entre las zonas rurales y urbanas. La comparación entre ambas constituye un punto de entrada para ilustrar las desigualdades subnacionales en el desarrollo humano de la región, dada la escasez de estadísticas con ese nivel de desagregación.

En este acápite se confirma que, en promedio, las zonas rurales centroamericanas están significativamente más rezagadas que las urbanas en indicadores sociales clave como pobreza, infraestructura y educación. Sin embargo, para los países con información disponible hay evidencia de que, al menos en el ámbito de la pobreza, las distancias se están cerrando. Además, existen grandes diferencias entre las mismas zonas rurales en cuanto a sus niveles de desarrollo. En general, hay una asociación entre el grado de desarrollo humano y la calidad y extensión de la infraestructura vial.

Cierre de brechas de pobreza entre zonas urbanas y rurales

En Centroamérica la pobreza es mayor en las áreas rurales. Hacia el 2006, la incidencia de este fenómeno entre la población rural era de 62,6%, frente a 37,4% entre la población urbana; en el caso de la pobreza extrema las cifras eran de 50,8% y 23%, respectivamente (Programa Estado de la Nación, 2008). Hasta el año 2008 no se registraban cambios significativos en esta situación. Aunque el Istmo experimenta una acelerada urbanización⁷, el flagelo de la pobreza rural merece, por su intensidad, especial atención.

Cuando se analiza la evolución de la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras (cuadro 3.14), se observa una disminución de las brechas territoriales en el período 2000-2009. Aunque la pobreza, general y extrema, se redujo tanto en las zonas urbanas como en las rurales, en estas últimas el descenso es mayor. Aun así, con excepción de

Costa Rica, las distancias siguen siendo significativas. Lamentablemente no hay información similar para Panamá, Nicaragua y Guatemala -los dos últimos, aquejados por una extendida pobreza- que permita conocer si lo visto es o no una tendencia regional.

En la región existen zonas de alta ruralidad que corresponden a los principales polos de rezago de la población (véase las áreas señaladas por círculos en el mapa 3.1). Un ejemplo en la zona conformada por el departamento de Gracias a Dios, en Honduras, y el sector más septentrional de la Región Autónoma del Atlántico Norte de Nicaragua, áreas en las que más del 75% de la población es rural y donde residen integrantes del grupo étnico misquito a los dos lados de la frontera entre ambos países. Estimaciones realizadas a partir del Censo de Población y Vivienda 2001 de Honduras revelan que, en promedio, más del 40% de las viviendas del citado departamento

CUADRO 3.14

CENTROAMÉRICA

Incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos en los hogares, por zona. 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pobreza total										
Costa Rica										
Urbana	17,1	16,9	17,3	15,4	18,9	18,7	18,3	15,7	16,9	18,0
Rural	25,4	25,2	25,4	23,1	26,0	24,9	23,0	18,3	18,7	19,2
El Salvador										
Urbana	29,8	31,3	29,5	30,0	29,2	30,9	27,7	29,8	35,7	33,3
Rural	53,7	51,6	49,2	46,2	43,7	42,5	35,8	43,8	49,0	46,5
Honduras ^{a/}										
Urbana		55,9	58,0	57,5	57,1	57,7	52,9	51,0	55,2	52,8
Rural		71,3	71,3	72,7	71,7	69,5	66,8	65,2	63,1	64,4
Pobreza extrema										
Costa Rica										
Urbana	4,1	3,9	3,5	3,3	4,0	4,5	4,3	2,6	2,6	3,4
Rural	8,8	8,9	8,8	7,8	8,0	7,1	6,8	4,2	4,6	5,3
El Salvador										
Urbana	9,3	10,3	10,3	9,7	8,6	9,7	8,0	7,9	10,0	9,2
Rural	27,2	26,1	25,0	22,1	19,3	16,9	12,2	16,3	17,5	17,5
Honduras ^{a/}										
Urbana		26,5	28,8	30,0	29,3	29,0	23,5	20,4	22,8	20,3
Rural		61,6	61,9	62,7	62,2	62,8	56,7	53,9	49,5	52,0

a/ Las estimaciones corresponden a mayo. En el año 2000 no se realizaron estimaciones de la pobreza.

Fuente: Encuestas de hogares realizadas por las instituciones de Estadística de los tres países.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



**POBREZA RURAL
EN CENTROAMÉRICA**

VÉASE

Programa Estado de la Nación, 2011,
en www.estadonacion.or.cr

carecía de saneamiento básico y que casi el 75% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza en ese año.

Otros polos importantes de rezago pueden observarse en la zona occidental del Petén, en Guatemala, y en las comarcas Kuna Yala y Ngöbe Buglé, en Panamá. En esta última, por ejemplo, datos del Censo de Población y Vivienda de 2010 indican que, en esa fecha, el analfabetismo en personas mayores de 10 años era de 30,8% (INEC-Panamá, 2010). En Kuna Yala el porcentaje era de 28,3% en el mismo año. El grupo más rezagado era el de las mujeres, con tasas de analfabetismo que superaban a las de los hombres en 16 y 18 puntos porcentuales en las comarcas Ngöbe Buglé y Kuna Yala, respectivamente.

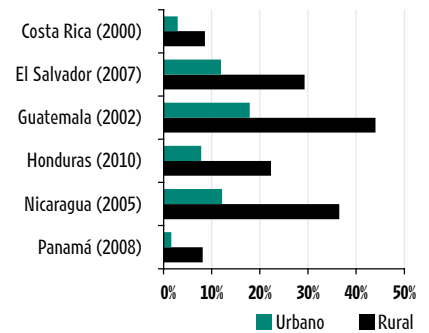
Un ámbito en el que también pueden apreciarse amplias brechas entre la

población urbana y la rural es el educativo. En Guatemala, en el 2002, cuatro de cada diez residentes del área rural mayores de 15 años no sabían leer y escribir (gráfico 3.7). El porcentaje de analfabetismo rural en ese grupo de edad era más del doble del reportado para el área urbana en ese mismo año. En Panamá la asimetría es menor, pero aun así significativa: el analfabetismo en personas mayores de 15 años de zonas rurales era de 8,1% en 2008, valor que sobrepasaba en más de seis puntos porcentuales el estimado para zonas urbanas. Es probable que estas diferencias se deban, en parte, a la falta de inversión pública en la construcción de escuelas en áreas rurales y a la deserción temprana de jóvenes que se ven obligados a ocuparse en labores agrícolas.

GRÁFICO 3.7

CENTROAMÉRICA

Analfabetismo en personas de 15 años o más, según zona de residencia

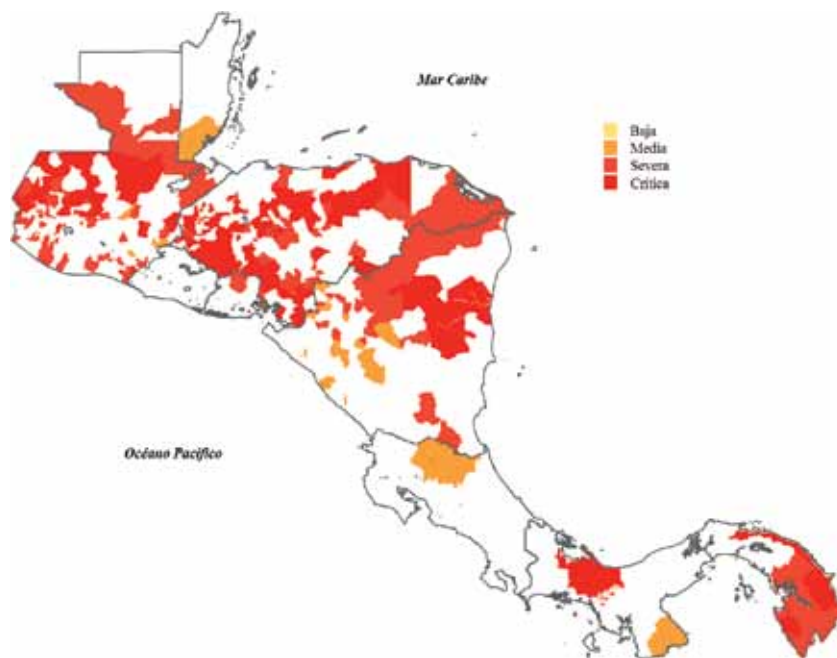


Fuente: Rayo, 2011; con datos de los censos de población de cada país, la Encuesta de Niveles de Vida 2008 de Panamá e INE-Honduras, 2010.

MAPA 3.1

CENTROAMÉRICA

Municipios rurales con fuerte concentración de población pobre^{a/}. (proporción de la población rural con respecto al total de cada municipio)



a/ La información corresponde a Honduras 2002, Nicaragua 2005, Guatemala 2006, Panamá 2008, El Salvador y Belice 2009, Costa Rica 2010.

Fuente: Bonilla, 2011.

Baja cobertura y mal estado de la red vial obstaculizan integración de territorios rurales

Las bajas coberturas y el mal estado de la red vial aumentan los costos de producción y limitan la conectividad dentro de los territorios rurales y entre estos y los urbanos. La mayoría de los caminos rurales de Centroamérica no llegan hasta las zonas más pobres y, cuando lo hacen, están en malas condiciones o solo son transitables en verano. A ello se suma el hecho de que son poco atendidos y sufren un severo abandono por parte las entidades del Gobierno Central y las municipalidades. La situación se agrava por la gran dispersión de los pueblos rurales de pequeña escala, lo que incrementa de manera significativa los costos de construcción y mantenimiento de infraestructura vial, reduciendo a la vez la relación costo/beneficio de tales obras.

La penetración de la infraestructura vial es particularmente baja en las áreas rurales pobres de Guatemala, Honduras y Nicaragua, sobre todo en el litoral del Caribe (mapa 3.2). En estos territorios las carreteras por lo general están sin pavimentar y solo son transitables en verano. En Panamá, el país con la infraestructura vial más

desarrollada de todo el Istmo, las provincias con mayor cantidad de municipios rurales tienen hasta el 80% de sus carreteras en revestimiento o tierra (Darién y Veraguas) y este porcentaje llega hasta el 100% en algunas comarcas indígenas, como Kuna Yala y Ngöbe Buglé (Alonso, 2011).

Como estrategia para la reducción de la pobreza rural, los gobiernos del Istmo, en conjunto con las principales entidades financieras de la región, han aumentado la inversión tendiente a mejorar la infraestructura vial de las comunidades rurales aledañas a las vías de comunicación más importantes, conscientes de que ello potenciará la competitividad de las actividades ahí enclavadas. Por ejemplo, en el 2010 el BID aprobó un préstamo de 35 millones de dólares para El Salvador y otro de 15 millones de dólares para Honduras, que tienen como objetivo financiar la rehabilitación o mejora

de caminos rurales y, de este modo, dinamizar la economía en las zonas involucradas, disminuir los costos de operación vehicular y los tiempos de transporte, y facilitar el desarrollo productivo y turístico en beneficio de las poblaciones respectivas (Pomareda y Chavarría, 2011).

El aprovechamiento de esquemas de financiamiento y construcción de carreteras distintos a la ejecución directa por parte del Estado (como la concesión) se ha concentrado en las vías nacionales de alto tránsito. En el caso de las carreteras rurales, estos mecanismos no resultan financieramente viables, debido a los plazos de recuperación de la inversión. En El Salvador, por ejemplo, la distancia promedio entre los hogares de las familias rurales pobres y la carretera pavimentada más cercana es el doble de la distancia existente entre la carretera y las familias rurales no pobres. Además, la cobertura de la

red vial en las zonas menos pobres es aproximadamente un 28% mayor que la correspondiente a las zonas más pobres (Arias, 2011).

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



POBREZA RURAL

VÉASE

Programa Estado de la Nación, 2011,
en www.estadonacion.or.cr

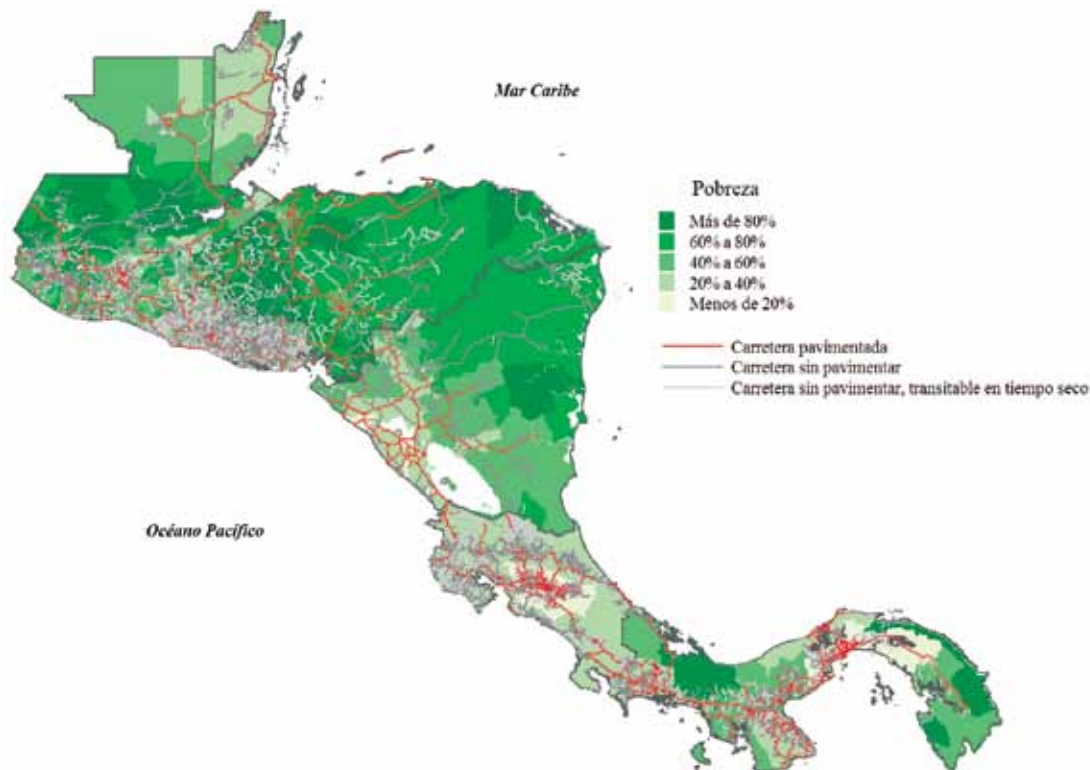
Persisten fuertes y múltiples rezagos sociales de indígenas, mujeres, jóvenes y personas con discapacidad

Durante la primera década del siglo XXI en los países del Istmo no se logró un progreso firme en el cierre de las brechas sociales que afectan a

MAPA 3.2

CENTROAMÉRICA

Red vial y pobreza



las mujeres, los indígenas, los jóvenes y las personas con discapacidad. Los avances, que los hay, son puntuales y, con frecuencia, están más que compensados por retrocesos o por un estancamiento de las diferencias. Esta valoración no tiene un carácter definitivo, pues la información comparable sobre las poblaciones antes indicadas es escasa y poco sistemática. Esa escasez refleja el desinterés o la incapacidad de los Estados para cumplir con lo más elemental: saber qué ocurre en temas en los cuales, por lo demás, se han comprometido internacionalmente por medio de tratados y convenciones a eliminar las brechas de equidad.

Sistemáticas desventajas de las poblaciones indígenas sin información actualizada

Diversos estudios han documentado las precarias condiciones de vida que experimentan las poblaciones indígenas de Centroamérica, sus rezagos en el acceso a servicios de educación y de salud, así como la falta de protección efectiva a sus derechos de propiedad sobre la tierra (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). Es ampliamente reconocido, además, que esta situación es la consecuencia de siglos de dominación, discriminación y, en algunos casos, persecución por parte de gobiernos y las élites políticas y económicas (Yashar, 1998). Pese a esta historia, y a que casi uno de cada seis centroamericanos es indígena, la minoría regional más importante, los datos sobre estas poblaciones son escasos y desactualizados, por lo que no es posible valorar si en la primera década del siglo XXI las inequidades que afectan a los indígenas se atenuaron o, por el contrario, se acentuaron.

Un ejemplo preocupante del rezago social de las poblaciones indígenas y de la falta de información son los datos acerca del logro educativo entre ellas. Se sabe que en todo el Istmo estas comunidades experimentan un mayor analfabetismo, pero la información disponible y comparable en algunos casos tiene diez años o más de antigüedad. Este es el caso de Costa Rica: el Censo del año 2000 reveló que la quinta parte

de los indígenas mayores de 15 años no sabía leer ni escribir, en contraste con menos del 5% entre los no indígenas (cuadro 3.15). En Guatemala, el país que concentra la mayor población indígena de la región (cerca del 80%), los datos del 2002 indican que las personas mayores de 15 años que no sabían leer y escribir eran casi la mitad del total de habitantes indígenas. En el año 2007 se estimó que casi un tercio de las y los salvadoreños de origen indígena mayores de 15 años no sabían leer ni escribir, nivel que sobrepasaba en once puntos porcentuales el analfabetismo de la población no indígena de la misma edad. La mayor brecha, sin embargo, fue observada en el año 2000 en Panamá, donde el analfabetismo entre los indígenas del grupo de edad mencionado era casi siete veces superior al de la población no indígena.

Las brechas de pobreza forman parte del círculo vicioso en el cual el bajo nivel educativo de esta población disminuye sus probabilidades de tener un empleo bien remunerado. Un caso dramático es el de Panamá, donde casi la totalidad de la población rural indí-

gena encuestada en 2008 (96,3%) vivía en condición de pobreza general. En Guatemala, en 2002 la incidencia de la pobreza entre la población indígena era dos veces mayor que la observada en la población no indígena.

No hay una firme tendencia a la reducción de brechas por razones de género

En los últimos años, Centroamérica no mostró una firme tendencia a reducir las diferencias sociales entre hombres y mujeres. En ciertos indicadores laborales tal reducción sí ocurrió, pero en otros, como la brecha salarial promedio con respecto a los hombres, las inequidades persistieron.

Las buenas noticias son modestas. Durante la primera década del siglo XXI, en todos los países del Istmo aumentó la participación laboral de las mujeres (gráfico 3.8). Sin embargo, los avances fueron lentos, de entre 1% (Nicaragua) y 5% (Belice y Costa Rica). En consecuencia, el nivel regional de participación femenina en la fuerza de trabajo era cercano al 40% a la fecha de la medición más reciente disponible (2009).

CUADRO 3.15

CENTROAMÉRICA

Analfabetismo e incidencia de la pobreza en poblaciones indígenas y no indígenas

(porcentajes)

País	Indígena	No indígena
Porcentaje de analfabetismo en personas de 15 años o más^{a/}		
Costa Rica (2000)	20,4	4,9
El Salvador (2007)	29,0	18,0
Guatemala (2002)	47,7	20,4
Honduras (2001)	28,9	19,4
Nicaragua (2005)	26,0	20,0
Panamá (2000)	37,8	5,5
Incidencia de la pobreza		
Guatemala (2006)	74,8	36,2
Honduras (2003)	60,4	34,2
Nicaragua (2001)	68,4	37,5
Panamá (2008) ^{b/}	96,3	50,7

a/ Los datos proceden del último censo publicado.

b/ Los datos corresponden a los grupos rural indígena y rural no indígena.

Fuente: Rayo, 2011; con datos de Celade y Fondo Indígena, 2011; Bastos y Camus, 2004; Encovi 2006 de Guatemala y Encuesta de Niveles de Vida 2008 de Panamá.

Los datos indican que esta participación se mantuvo relativamente estable durante el período de la crisis económica internacional (2008-2009). En Costa Rica, El Salvador y Panamá, países con una inserción laboral femenina similar al promedio regional, la incorporación de las mujeres al mercado laboral fue mayor que la de los hombres en 2009, lo que podría ser indicio del fenómeno del “trabajador añadido” en tiempos de crisis. Por el contrario, en Nicaragua, la reducción absoluta que experimentó la fuerza de trabajo durante el 2009 se concentró en las mujeres, las cuales se vieron desalentadas para seguir buscando empleo (Trejos, 2011).

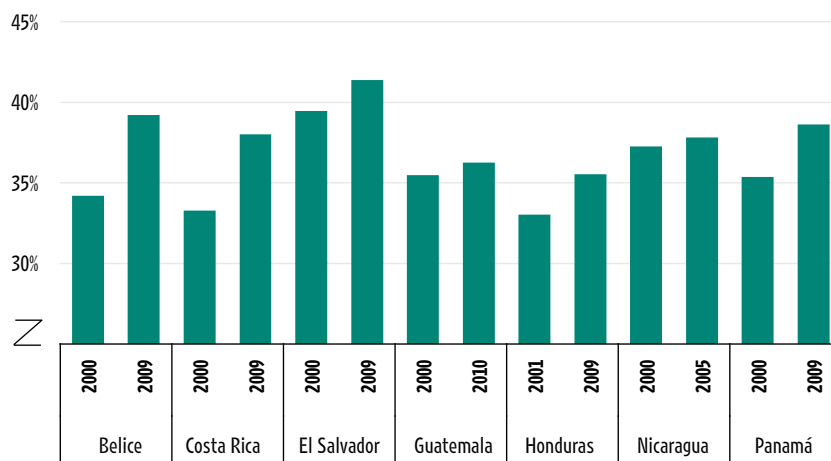
Un estudio reciente de la Cepal (Montaño, 2010) señala que hubo una reducción significativa de la población femenina sin ingresos propios en las zonas urbanas de América Latina, lo cual es positivo, pues evidencia una mayor independencia económica. En el período 1994-2008 la proporción de mujeres en esa condición disminuyó de 42,8% a 31,6%. Aunque en Centroamérica también se experimentó esa tendencia, Panamá es el único país cuya tasa es similar al promedio latinoamericano (31,8% en el 2009). El resto de la región está por encima de ese promedio, pues la proporción de mujeres sin ingresos propios oscila entre 35,2% (El Salvador, 2009) y 41,2% (Guatemala, 2007). En todos los países, el grupo de mujeres jóvenes (de 15 a 24 años) es el que tiene mayores dificultades en este sentido. Si bien ello podría estar asociado a la maternidad y al aumento en la cantidad de hogares con jefatura femenina, también refleja la insuficiencia de mecanismos institucionales y de mercado que permitan a las mujeres combinar la procreación y el cuidado de sus hijos con la generación de ingresos propios (cuadro 3.16).

Menos mujeres sin ingresos propios sugieren una disminución en la dedicación exclusiva a las labores domésticas no remuneradas. Pese a ello, en el 2008 poco más de la mitad (52%) de las mujeres de América Latina y el Caribe trabajaba de esa manera (Cepal, 2010c). En Centroamérica las tareas domésticas y de cuidado siguen estando

GRÁFICO 3.8

CENTROAMÉRICA

Fuerza de trabajo femenina. CIRCA 2000 Y 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de los institutos de Estadística de cada país.

CUADRO 3.16

CENTROAMÉRICA

Población femenina sin ingresos propios por grupos de edad.

2005, 2007 Y 2009
(porcentajes)

Países y años	Grupos de edad					
	Total	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 59 años	60 años y más
Costa Rica						
2005	41,3	48,5	39,1	39,5	43,4	35,5
2007	38,1	40,5	34,3	37,9	41,6	36,0
2009	37,5	45,5	31,7	34,7	41,3	35,2
El Salvador						
2005	46,3	59,2	41,5	37,4	41,7	52,1
2007	38,0	55,9	36,4	27,9	33,0	35,3
2009	35,2	54,7	32,5	27,0	27,7	34,4
Guatemala						
2005	49,1	61,1	47,3	42,9	39,2	47,3
2007	41,2	51,8	39,4	36,2	34,1	36,9
Honduras						
2005	44,0	58,1	44,4	38,3	34,2	35,0
2007	39,9	56,0	38,9	36,0	31,2	28,0
Panamá						
2005	36,4	49,2	40,0	35,2	30,8	27,7
2007	34,2	49,3	36,4	30,4	29,3	28,5
2009	31,8	46,2	34,8	30,0	27,7	23,7

Fuente: Sauma, 2011, con datos de la División de Asuntos de Género de la Cepal.

fundamentalmente en manos de las mujeres, quienes las realizan en sus hogares y comunidades en forma no remunerada y sin importar si, además, tienen o no un empleo remunerado. Es evidente que, a pesar de la creciente participación femenina en el mercado laboral, la división del trabajo entre los géneros ha permanecido inmutable (Commca-SICA, 2010).

Aunque en general trabajan más horas, las mujeres ganan menos que los hombres en puestos de trabajo similares y con condiciones iguales o superiores de calificación. Durante la primera década del presente siglo no existió una tendencia regional a disminuir estas diferencias de ingreso: en Costa Rica no hubo ningún avance, en Nicaragua y Panamá las distancias se ampliaron y en El Salvador y Guatemala tendieron a cerrarse (gráfico 3.9). Preocupa la situación de Guatemala debido a que, según la última información disponible (2006), el ingreso de las mujeres fue un 34% más bajo que el de los hombres. En Nicaragua y Costa Rica la brecha es del 20%. El país con mayor equidad salarial entre géneros es Honduras, donde en 2009 prácticamente había paridad.

Las políticas públicas son fundamentales para disminuir de manera significativa las diferencias sociales y económicas entre hombres y mujeres. En este contexto resulta esencial el diseño de estrategias específicas para atender esas diferencias ya que no siempre las políticas universales, son eficaces. De acuerdo con Montaño (2010), en América Latina los avances en la ejecución de políticas sociales no necesariamente han significado una reducción de las inequidades de género y, en algunos casos, países con niveles de desarrollo medio, como Costa Rica y Chile, muestran tasas muy bajas de participación laboral femenina, las mayores brechas salariales y una baja presencia de las mujeres en la toma de decisiones⁸.

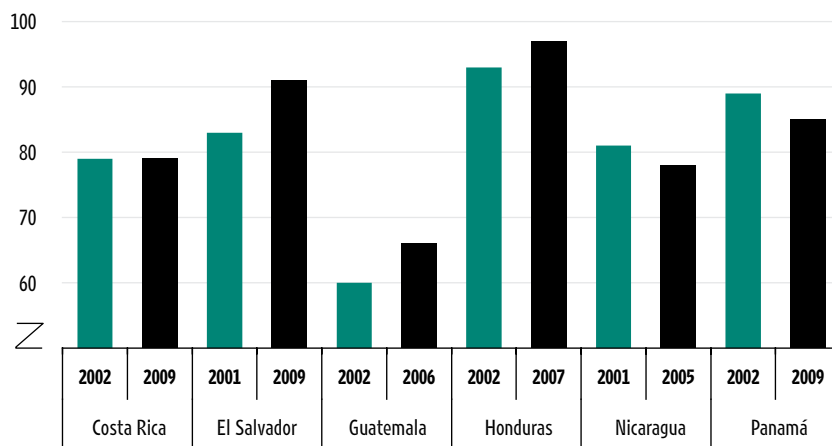
Jóvenes enfrentan mayor pobreza y más barreras de ingreso al mercado laboral

En Centroamérica el desempleo afecta con mayor intensidad a la fuerza laboral joven. En 2009, en el grupo

GRÁFICO 3.9

CENTROAMÉRICA

Ingreso laboral promedio de las mujeres con respecto al de los hombres. CIRCA 2002 Y 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de la División de Asuntos de Género de la Cepal.

de edad de 15 a 24 años la tasa de desocupación a nivel regional fue de 10,4%, más del doble del desempleo total (5,1%). Los países con mayor desempleo son los que tienen las tasas más altas de retención de los jóvenes en el sistema educativo (Costa Rica, Panamá y El Salvador; Icefi, 2011).

La precariedad laboral también afecta de manera especial a la población joven. Un estudio realizado por la OIT (2008) encontró que solo uno de cada cuatro jóvenes ocupados en 2006 en Centroamérica y República Dominicana tenía acceso a la seguridad social en salud y/o pensiones, proporción que llegaba a menos de uno de cada cinco en Honduras y Nicaragua. Además, cerca de seis de cada diez jóvenes ocupados percibían ingresos inferiores al salario mínimo legal, situación que en Panamá y República Dominicana afectaba a alrededor de siete de cada diez trabajadores. Esta precariedad está altamente asociada a la categoría ocupacional, pues seis de cada diez jóvenes eran asalariados en microempresas o se desempeñaban como trabajadores por cuenta propia, empleados domésticos y familiares auxiliares (también conocidos como familiares económicamente activos no remunerados). En Guatemala y

CUADRO 3.17

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de personas pobres, según grupo de edad. 2007 Y 2009

País	Total	0 a 14 años	Diferencia
Costa Rica (2009)	18,9	28,2	9,3
El Salvador (2009)	47,9	58,8	10,8
Guatemala (2007)	54,8	65,2	10,4
Honduras (2007)	68,9	77,3	8,4
Nicaragua (2007)	61,9	71,5	9,6
Panamá (2009)	25,8	37,9	12,1

Fuente: División de Desarrollo Social de la Cepal, con la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Honduras la proporción se eleva a dos de cada tres jóvenes.

La menor participación laboral, unida a la precariedad en los trabajos, podría explicar la mayor incidencia de la pobreza entre la población joven. En los años 2007 y 2009, el porcentaje de jóvenes en esta condición fue entre 8,4 y 12,1 puntos mayor al promedio general en todos los países del Istmo (cuadro 3.17).

En años recientes, la participación de los adolescentes en el mercado laboral ha disminuido, en principio una buena noticia (Trejos, 2011). Sin embargo, este grupo sigue teniendo una presencia relativa importante dentro la población económicamente activa de Nicaragua y El Salvador (cerca del 11%). La crisis económica internacional no parece haber afectado de modo sustancial la tendencia en la inserción laboral de las y los adolescentes. En el 2009 hubo estancamiento (El Salvador) o una reducción absoluta (Costa Rica, Nicaragua y Panamá) en esta variable. La menor participación laboral de los más jóvenes obedece a una combinación de factores de mediano plazo, como la creciente cobertura de la educación secundaria, con factores coyunturales: el deterioro de las condiciones de trabajo los desincentiva a buscar empleo por primera vez, o los aleja del mercado laboral si han quedado desempleados.

Población con discapacidad más expuesta a la pobreza

La información sobre las personas que viven con alguna discapacidad⁹ en Centroamérica es heterogénea y no está actualizada. Algunas estimaciones sugieren la existencia de 1,6 millones de personas en esta condición y otras menos conservadoras elevan la cifra a tres millones (Collado, 2007). Instrumentos como las encuestas especiales sobre discapacidad realizadas en algunos países del Istmo, así como los censos de población, permiten perfilar la situación de este grupo tradicionalmente rezagado en materia de educación, pobreza, desempleo y acceso a los servicios públicos de atención médica, vivienda y transporte.

En Centroamérica esta población tiende a estar más expuesta a la pobreza. En Guatemala el 52% de los hogares que incluyen a personas con discapacidad son pobres (INE-Guatemala, 2005). En Honduras, en 2002, el 28,6% de los miembros de este grupo se ubicaba en el quintil de ingreso más bajo (INE-Honduras, 2002). En Panamá, en 2006 se estimó que el 17,3% de los hogares con prevalencia de discapacidad tenían una capacidad económica

muy baja. Esta situación era más grave en las áreas rurales: el 24% de los hogares en los que vivían personas con discapacidad tenían una capacidad económica muy baja, casi trece puntos porcentuales menos que lo observado en zonas urbanas (Senadis-Ministerio de la Presidencia de la República de Panamá, 2006).

En Nicaragua, datos de 2003 indican que el 48% de las personas con esta condición utilizaba parte o todo su ingreso en la atención de su discapacidad. En los treinta días anteriores a la encuesta, el 57% había visto disminuidos sus ingresos debido a su discapacidad, y el 75% pagaba total o parcialmente sus medicinas (INEC-Nicaragua, 2003).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares 2010, en Costa Rica existen 190.338 personas (4,2% de la población nacional) con al menos una discapacidad. La incidencia de la pobreza es mayor para este grupo (31,5% *versus* 24%), brecha que también se manifiesta en las condiciones de la vivienda, el acceso a activos¹⁰ y el nivel educativo. Ello es congruente con la mayor concentración de esta población en estratos de bajos ingresos: el 42,5% de las personas con discapacidad se ubica en los tres primeros deciles de ingreso (Pacheco, 2011).

Inversión social y políticas de combate a la pobreza

Una inversión social fuerte y sostenida a lo largo del tiempo es una condición para obtener altos niveles de desarrollo humano. Hasta el año 2008, el gasto público social per cápita aumentó en todos los países centroamericanos, en un contexto económico relativamente favorable. A diferencia de lo ocurrido en otras épocas de crisis, la escasa información disponible sugiere que durante la crisis de 2008-2009 los gobiernos no recortaron la inversión social, como medio para equilibrar las finanzas públicas. La incertidumbre sobre el vigor y alcance de la recuperación económica no permite prever si los niveles actuales de inversión social se sostendrán en el futuro.

En años recientes el Istmo registra pocos cambios en lo que concierne

al diseño y ejecución de las políticas sociales universales (las dirigidas al conjunto de la población). Los países que tenían débiles instituciones sociales e incipientes políticas universales, las siguen teniendo. En esta condición se encuentran las naciones del llamado CA4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua). En cambio, a lo largo de la última década todos los países han innovado con programas sociales especialmente enfocados a incidir en la reducción de la pobreza, entre los que destacan las transferencias monetarias condicionadas y las pensiones no contributivas.

Desde la publicación del anterior Informe, en 2008, se han impulsado diversas iniciativas a nivel regional para fortalecer la cooperación y la coordinación de acciones entre los países (recuadro 3.5).

No hay evidencias de recortes recientes en el gasto social

Durante la mayor parte de la primera década del siglo XXI, el gasto social creció en toda la región. Al comparar el nivel de gasto social per cápita de 2000 con el del año más reciente para el cual se cuenta con información (alrededor del 2008), se observa que el incremento osciló entre 19% y 67% (cuadro 3.18). Nicaragua registra el mayor aumento (66,7% entre 2000 y 2008); le siguen Honduras, Costa Rica, El Salvador y Panamá con expansiones cercanas al 40%, y en último lugar se ubica Guatemala, con apenas 19%.

En Honduras, Nicaragua y Panamá el sector más favorecido por el aumento de la inversión social fue la educación (79,2% del incremento total en Honduras, 45,5% en Nicaragua y 33,6% en Panamá). En Costa Rica, los sectores de educación y salud se beneficiaron en forma equitativa de la expansión (35,8% y 32,8%, respectivamente). En Guatemala, vivienda y educación fueron los más beneficiados (42,1% y 32,8%, en cada caso), mientras que en El Salvador el 47,7% se destinó a seguridad y protección social.

La expansión del gasto social no varió significativamente las amplias diferencias que en este ámbito muestran

RECUADRO 3.5

La integración social en Centroamérica

La Secretaría de la Integración Social Centroamericana (Sisca) es el órgano técnico-administrativo del Subsistema Social del SICA. Su mandato es impulsar la integración social de la región, en estrecha coordinación con los ministros que conforman el Consejo de la Integración Social Centroamericana (CIS), el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH) y el Consejo del Istmo Centroamericano del Deporte y la Recreación (Codicader). Además actúa como enlace con las otras secretarías técnicas que atienden consejos ministeriales del área social.

Desde el 2008, las principales acciones regionales ejecutadas en el marco de la Sisca son:

- Desarrollo e implementación de instrumentos políticos que contribuyen a armonizar las prioridades y esfuerzos nacionales con las iniciativas regionales en materia social, tales como la Agenda Estratégica Social del SICA y el Fondo Estructural de Cohesión Social, la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (ECVAH) y la Agenda de Ordenamiento Territorial del CCVAH, aprobadas a nivel presidencial en 2008, 2009 y 2010, respectivamente. En la actualidad, por instrucción de la Cumbre de Presidentes, se está trabajando en el Plan Regional para la Atención de la Primera Infancia, en alianza con organismos de cooperación internacional y fundaciones regionales, y en el Plan Estratégico del Codicader, que promoverá el deporte como instrumento de política social para la prevención de la violencia.
 - Creación del Observatorio Centroamericano del Desarrollo Social (Ocadés), el cual ha permitido realizar y divulgar al menos diez investigaciones sobre temas como la atención a la primera infancia, poblaciones móviles, sistemas de protección social en el Istmo e impacto de la crisis económica internacional. También se preparó un compendio de normativas sobre integración social y desde el 2010 se publica una revista bimestral sobre avances y retos regionales en temas sociales, a la que se suman los boletines que de manera periódica dan a conocer el trabajo del CIS y el CCVAH.
 - Diseño de una herramienta de monitoreo y evaluación para el fortalecimiento de los programas de protección social,
 - con la que se promueve el enfoque de gestión por resultados. La herramienta está siendo aplicada a los programas “Bono 10.000” de Honduras, “Red de Oportunidades” de Panamá y “Apoyo Temporal al Ingreso” de El Salvador.
 - Organización de actividades anuales o bienales para el diálogo sobre políticas sociales y cooperación horizontal, entre ellos: el Diálogo Mesoamericano de Políticas Sociales (noviembre de 2009), el Foro de Ordenamiento Territorial Centroamérica y República Dominicana (junio de 2010), la Conferencia Regional sobre Políticas Sociales en Materia de Desarrollo Infantil Temprano (abril de 2010), Modelos de Atención a la Primera Infancia: Lecciones de Política para Centroamérica (diciembre de 2010) y el Diálogo de Alto Nivel sobre Políticas Sociales: hacia la construcción de un instrumento regional de atención a la primera infancia (abril de 2011). Además, con el apoyo financiero de la República de Taiwán se creó un fondo para la promoción de la cooperación horizontal entre los países centroamericanos en materia social, que facilita la realización de pasantías o misiones de intercambio entre representantes de las instituciones que conforman el CIS.
 - Diseño de un programa para la prestación de servicios sociales básicos (SSB) a poblaciones móviles. Esta iniciativa ha incluido la generación de conocimiento, la creación de comisiones binacionales y la promoción de espacios de cooperación horizontal para avanzar en asuntos como: el desarrollo o fortalecimiento de instrumentos operativos que faciliten la provisión de SSB a trabajadores móviles, especialmente en el área de salud y protección social; el reforzamiento de las instancias encargadas de brindar esos servicios; la concienciación social sobre los derechos de estas poblaciones, el impulso de políticas nacionales en la materia y la identificación de problemáticas y puntos comunes sobre la movilidad laboral entre los países de la región.
 - Apoyo a la Red Centroamericana de Personas con VIH-SIDA (Redca+) mediante el fortalecimiento de habilidades para la vida y la generación de capacidades técnicas y profesionales. Con este objetivo se impulsan actividades de “capacitación de capacitadores” en metodologías que promueven la apropiación de estilos de vida saludables y se otorgan becas para personas que viven con VIH/SIDA, que van desde la alfabetización hasta especializaciones técnicas. También se trabaja en monitoreo y evaluación de proyectos, manejo de información, incidencia política y control social, entre otras acciones de inclusión social.
 - Formulación de políticas de prevención de la violencia juvenil en Belice, Costa Rica, Nicaragua y Panamá, y diseño de proyectos para la promoción de ciudades seguras mediante la aplicación de la prevención de la violencia a la planificación urbana, en alianza con ONU Hábitat y el BCIE.
 - Ejecución, con el apoyo de la Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica, del proyecto “Promoción de soluciones energéticas sostenibles en el diseño e implementación de asentamientos humanos centroamericanos”, para incluir el criterio de sostenibilidad energética en los programas de vivienda de interés social.
- Estas acciones han sido posibles gracias al fortalecimiento institucional de la Sisca y del Subsistema Social del SICA. Tal proceso, a su vez, fue propiciado por varios hechos de trascendental importancia, a saber:
- La firma de un acuerdo mediante el cual el Gobierno de El Salvador -para sede de la Secretaría- reconoce el estatus diplomático de este órgano y le otorga las prerrogativas asociadas, entre otras facilidades para su operación.
 - La ratificación del Tratado de la Integración Social Centroamericana por parte de Belice y el inicio del proceso respectivo en Honduras.
 - La conformación de un equipo técnico más amplio y la realización de procesos de planificación estratégica para la Sisca y el CIS.
 - El establecimiento o consolidación de alianzas con gobiernos y organismos internacionales, entre ellos: Gobierno de la República de Taiwán, GIZ, Banco Mundial, BID, Aecid, Unfpa, PNUD, Unicef, Cepal, OIM, ONU-Hábitat, Aacid, la Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica y UICN.

Fuente: Sisca-SICA, 2011.

los países. Costa Rica invierte entre tres y nueve veces más que las naciones del CA4, en las cuales los bajos niveles de inversión constituyen un serio obstáculo para el desarrollo humano y están asociados a los magros indicadores sociales ya examinados en este capítulo. Es probable que la inversión social en Panamá sea similar a la costarricense (la cifra indicada en el cuadro 3.18 está subvaluada, por las razones allí indicadas), pero la ausencia de datos impide una mejor estimación.

Un indicador de los bajos niveles de gasto público en varios países del Istmo es su comparación con el gasto social privado. Téngase en cuenta que el gasto público se dirige a la mayoría de la población centroamericana, mientras que el privado se concentra en el 10% o menos de los habitantes. Se cuenta con información para el sector salud. Según la OPS, en 2007 el gasto privado en salud, como proporción del PIB, fue el siguiente: Costa Rica 3,2%, El Salvador 4,0%, Guatemala 4,8%, Honduras 2,8%, Nicaragua 4,1% y Panamá 2,0% (OPS, 2009). En Costa Rica y Panamá, las naciones con los sistemas de seguridad social más desarrollados, el gasto público es sensiblemente más alto que el privado. En los países del CA4, el segundo duplica o hasta triplica al primero.

La distribución relativa del gasto público social, un indicador de las prioridades estatales, también varía significativamente entre los países. La educación concentra la mayor parte del gasto, sobre todo en Honduras, con el 64,5%, y en Nicaragua, Panamá y Guatemala, con alrededor de un 40% (gráfico 3.10). En el caso de Panamá, si se considerara la Caja de Seguro Social (CSS), se reduciría la importancia relativa del gasto en educación y aumentaría el peso de los rubros de salud y seguridad y protección social. En Costa Rica el gasto se distribuye de manera muy equitativa entre educación, salud y seguridad y protección social, en tanto que a vivienda se dedica apenas un 10%. En El Salvador las inversiones en educación y salud son muy similares. El gasto público en vivienda es el menos prioritario en todos los países, con excepción de

CUADRO 3.18

CENTROAMÉRICA

Gasto público social per cápita. 2000 Y CIRCA 2008
(dólares del año 2000 y porcentajes)

País	Dólares del 2000 ^{a/}		Porcentaje de variación
	2000	2008 ^{b/}	
Costa Rica	703	1.002	42,5
El Salvador	204	290	42,2
Guatemala	100	119	19,0
Honduras	108	156	44,4
Nicaragua	66	110	66,7
Panamá ^{c/}	357	491	37,5

a/ Los datos se refieren al gasto del Gobierno Central, con excepción de Costa Rica que corresponden al sector público total y El Salvador al gobierno general.

b/ Para El Salvador y Panamá las cifras corresponden al 2007 y para Honduras al 2006.

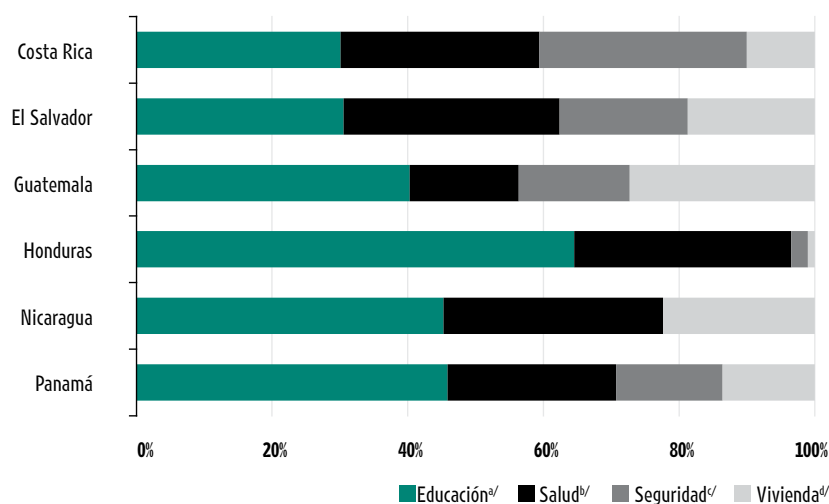
c/ En el caso de Panamá, el gasto público per cápita sería significativamente mayor si se considerara el resto del sector público.

Fuente: Sauma, 2011, con datos de Cepalstat.

GRÁFICO 3.10

CENTROAMÉRICA

Composición del gasto social per cápita promedio. 2000-2008



a/ Incluye cultura, recreación y otros.

b/ Incluye nutrición y, en algunos casos, saneamiento.

c/ Incluye trabajo y asistencia social.

d/ Incluye agua, alcantarillado y otros.

Fuente: Sauma, 2011, con datos de Cepalstat.

Guatemala, donde esta menor importancia relativa es compartida con los sectores de salud y seguridad y protección social (gráfico 3.10).

No hay información sobre la inversión social pública consolidada durante la crisis económica de 2008-2009. Sin embargo, hay datos para dos de los

sectores más importantes, educación y salud. Sobre esa base es posible afirmar que no hay indicios de recortes significativos de la inversión social, como sí ocurrió en otros episodios de recesión (cuadro 3.19). Aunque la economía se contrajo en todos los países -excepto en Panamá-, también en todos se incrementó la proporción del PIB que representan las inversiones en educación y salud, un hecho que refleja el esfuerzo de los gobiernos por salvaguardar los programas sociales.

Importantes innovaciones en la política social selectiva

Durante la última década los países centroamericanos introdujeron una importante innovación en el diseño y ejecución de las políticas sociales selectivas -aquellas focalizadas en ciertos segmentos de la población-, mediante la puesta en marcha de programas de transferencias monetarias condicionadas y el otorgamiento de pensiones no contributivas a adultos mayores en situaciones de pobreza¹¹. Ambas estrategias reemplazaron a los fondos de inversión social, que fueron la principal línea de acción de las políticas selectivas durante los años noventa del siglo pasado.

En este tema, la conclusión más importante del presente del Informe es que las nuevas políticas selectivas son herramientas útiles para atender a poblaciones en condiciones de pobreza y que, hasta el momento, no hay evidencias de que los programas hayan sido penetrados significativamente por redes “clientelistas” y de corrupción.

Sin evidencias de clientelismo o corrupción sistemática en los programas de transferencias condicionadas

Luego del éxito de los programas “Bolsa Escola”, de Brasil (que en 2003 pasó a ser “Bolsa Familia”) y “Oportunidades”, de México, cuyo impactos positivos fueron demostrados por diversas evaluaciones, las transferencias monetarias condicionadas aparecieron como una nueva forma de hacer política social en América Latina. En principio estos programas tienen un doble impacto: por una parte, inciden

CUADRO 3.19

CENTROAMÉRICA

Gasto público en educación y salud. 2007-2009
(porcentaje del PIB)

País	Educación			Salud		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Belice	6,4	6,5	6,8	3,1	2,9	3,1
Costa Rica	5,2	5,7	6,8	5,1	5,8	6,6
El Salvador	2,8	2,9	3,6	1,7	1,7	2,0
Guatemala	2,1	2,0	2,6	1,0	0,9	1,1
Honduras	7,1	7,2		2,7	2,7	
Nicaragua	5,1	5,4	5,9	3,8	3,8	4,1
Panamá	3,8	3,9	4,0	2,0	2,2	2,4

Fuente: Compendio Estadístico, con base en las memorias de los ministerios de Hacienda o Finanzas de los países.

de manera inmediata sobre los ingresos de las familias pobres beneficiarias, aliviando su situación; por otra, procuran la ruptura del ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza, al establecer como condición para recibir la transferencia el cumplimiento de ciertas responsabilidades o metas en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición, principalmente. Todos los países centroamericanos han puesto en marcha iniciativas de este tipo, aunque es necesario aclarar que el Programa de Asignación Familiar de Honduras (PRAF), cuya ejecución inició en 1990, es antecesor de las experiencias de Brasil y México, que datan de 1995 y 1997, en cada caso (cuadro 3.20).

En Costa Rica el programa “Avancemos” fue creado en 2006, con el objetivo de incentivar la permanencia en el sistema educativo formal, a nivel de enseñanza secundaria, de adolescentes miembros de familias en condición de pobreza (posteriormente el criterio fue ampliado a “pobreza, vulnerabilidad, riesgo o exclusión social”). Consiste en una transferencia monetaria condicionada a la asistencia y aprobación escolar¹². El número de beneficiarios ha aumentado con el tiempo, y en 2009 llegó a 150.000. En ese mismo año su costo total fue de alrededor de 87 millones de dólares

(0,3% del PIB). Aunque la disminución inmediata de la pobreza por medio de la transferencia no es su objetivo principal¹³, una estimación del impacto del programa considerando la situación de los hogares “con transferencia/sin transferencia” muestra que, entre 2007 y 2009, este redujo la pobreza general en cerca de 0,3 puntos porcentuales y la extrema en cerca de 0,2 puntos porcentuales (Programa Estado de la Nación, 2010).

En el Salvador la “Red Solidaria” surgió en 2005, cuando el Gobierno lanzó el “Plan Oportunidades”, compuesto por varios programas de intervención social orientados a reducir la pobreza extrema mediante cambios en la economía familiar, el mejoramiento del entorno físico y el acceso a más y mejores servicios públicos. Los componentes del programa fueron: “Red Solidaria”, “Conéctate”, “Joven-Es”, “Fosalud” y “Tu-Crédito”¹⁴.

Las transferencias condicionadas se otorgaron dentro del componente “Red Solidaria” por medio de tres tipos de bonos¹⁵, cuyos montos oscilaban entre el 15% y el 18% del salario mínimo rural. Entre 2005 y 2008 estas transferencias beneficiaron a 89.654 familias en 77 de los municipios más pobres del país, con una inversión de 22,4 millones de dólares. A partir de junio de 2009,

CUADRO 3.20

CENTROAMÉRICA

Programas de transferencias monetarias condicionadas.

País	Programa	Inicio	Beneficios	Corresponsabilidad
Costa Rica	Avancemos	2006	Transferencia monetaria condicionada familias con población en edad de asistir a la educación secundaria.	Asistencia escolar.
El Salvador	Red Solidaria	2005	Transferencia monetaria condicionada para hogares pobres con niños o mujeres embarazadas.	Asistencia escolar, chequeos médicos, vacunas. Capacitación, gastar dinero en alimentación.
Guatemala	Mi Familia Progresá	2008	Bono de nutrición, salud y educación.	Asistencia escolar, chequeos médicos, capacitación.
Honduras	Programa de Asignaciones Familiares	1990	Transferencia monetaria condicionada.	Educación, salud, en ciertos casos nutrición.
Nicaragua	Red de Protección Social	2000	Transferencia monetaria condicionada para hogares pobres con niños y/o mujeres embarazadas.	Asistencia escolar, chequeos médicos, vacunas.
Panamá	Red Oportunidades	2006	Transferencia monetaria condicionada y bono familiar de alimentos.	Uso de los servicios de educación y salud.

Fuente: Elaboración propia con base en Campos, 2011 y Urizar, 2010.

con la llegada del nuevo Gobierno (Funes, 2009-2014), la Red Solidaria pasó a llamarse “Comunidades Solidarias Rurales” (CSR), y además se creó el programa “Comunidades Solidarias Urbanas” (CSU), dirigido a familias en asentamientos precarios de 43 municipios urbanos. El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) es el organismo ejecutor.

No hay información sobre el número actual de beneficiarios y el costo de las nuevas iniciativas. Las metas del programa CSR para el 2014 son: i) entregar bonos para educación y salud a 117.900 familias de los municipios catalogados en pobreza extrema severa y alta, ii) lograr que el 80% de los hogares en esos municipios cuente con acceso a agua potable y el 95% con acceso a electricidad, iii) mejorar al menos 20.000 viviendas en los 32 municipios de pobreza extrema severa y iv) beneficiar a 20.000 personas mediante acciones de generación de ingreso y desarrollo productivo. Un análisis del programa “Red Solidaria” (Ifpri y Fusades, 2010) identificó impactos positivos en los principales indicadores definidos para la evaluación¹⁶.

En 2008 Guatemala creó el programa “Mi Familia Progresá”, que es coordinado por el Consejo de Cohesión Social

y realiza transferencias monetarias condicionadas a familias en extrema pobreza que tienen niños y niñas de hasta 15 años o madres gestantes. Los beneficiarios reciben dos tipos de bonos mensuales, uno de salud y uno de educación, por un monto de 150 quetzales (unos 19 dólares) cada uno. Los bonos no son excluyentes entre sí, de modo que una familia puede recibir ambos (educación y salud) o solo el de salud, en caso de que solo tenga niños de 0 a 6 años o mujeres embarazadas. La ayuda se otorga por familia, independientemente del número de niños y niñas.

Las familias beneficiarias son seleccionadas en los municipios más pobres del país y tienen que cumplir con la obligación de llevar a sus niños y niñas a los chequeos médicos y a las escuelas públicas de sus comunidades. Entre abril de 2008 y abril de 2010 el programa había cubierto a 515.900 hogares en 177 municipios de veinte departamentos (439.207 recibían los bonos a inicios del 2010). El costo estimado de esta iniciativa para el 2010 fue cercano a 1.300 millones de quetzales (alrededor de 160 millones de dólares).

Honduras tiene, como se dijo, el programa de transferencias condicionadas más antiguo de Centroamérica. El PRAF fue creado en 1990, para

compensar los efectos del Programa de Reordenamiento Estructural de la Economía. En 1992 el Congreso de la República le dio la categoría de entidad permanente. A lo largo del tiempo, su estrategia abandonó el énfasis en la compensación social¹⁷. Hasta el año 2008 el PRAF contaba con tres modalidades de transferencias monetarias condicionadas: el bono escolar, el bono materno-infantil y el bono nutricional¹⁸. Se debe señalar que la información sobre este programa es escueta y difícil de obtener.

Una evaluación realizada por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (Ifpri, por su sigla en inglés) comprobó algunos resultados positivos del programa, como una reducción significativa de la deserción escolar entre los beneficiarios (del 7% al 2,4%) y un incremento considerable en el porcentaje de niños y niñas con tarjeta de vacunas (entre 4 y 7 puntos porcentuales), así como en el porcentaje que recibía oportunamente su primera dosis contra DPT (entre 7 y 10 puntos porcentuales; Ifpri, 2003). En el 2010 la administración Lobo (2010-2014) creó el programa “Bono 10.000”, que consiste en la entrega de 10.000 lempiras anuales (poco más de 500 dólares) a hogares en pobreza extrema,

con la condición de que cumplan los requisitos de enviar a sus hijos a la escuela y recibir los servicios de atención en salud y nutrición. A junio de 2010, cerca de 32.000 hogares habían sido beneficiados con este bono, en cuya ejecución participa el PRAF.

En Panamá se creó el programa “Red de Oportunidades” en 2006, con el fin de promover que las familias que se encuentran en situación de pobreza extrema accedan a los servicios de educación, salud y nutrición, como una forma de fortalecer sus capacidades y mejorar su calidad de vida¹⁹. La transferencia monetaria consiste en la entrega de 50 balboas mensuales (50 dólares a partir del 2008, pues previamente era de 35 dólares) a las madres de familia, con las siguientes condiciones: i) mantener al día las vacunas de los niños y niñas menores de 5 años, ii) presentarse a las citas de control de embarazo, iii) garantizar la asistencia de los niños y niñas a clases, iv) asistir a las reuniones de padres de familia en la escuela, y v) participar en las actividades de capacitación para el fortalecimiento productivo y la generación de capital social que ofrecen diversas instituciones. En agosto del 2010 el programa beneficiaba a cerca de 63.000 hogares en todo el país.

Finalmente, en Nicaragua la “Red de Protección Social” fue un programa que se puso en marcha, con un préstamo del BID. Fue diseñado en dos etapas, que abarcarían un período de cinco años, iniciando en el 2000 con una fase piloto de tres años, o Fase I²⁰, que tendría una cobertura de 20.000 hogares y un presupuesto de 11 millones de dólares. Para la Fase II se tenía previsto llegar a 16.000 hogares adicionales, con un presupuesto de 22 millones de dólares. Del monto total, el BID financió 29 millones de dólares. Este programa fue el menos desarrollado de la región y luego de finalizar el apoyo internacional no tuvo continuidad.

En otro orden de ideas, a finales de 2010 se realizó un estudio sobre la prevalencia del clientelismo, el amiguismo y la corrupción en los programas de transferencias condicionadas en Costa Rica (Avancemos), El Salvador (Red de Oportunidades) y Guatemala (Mi

Familia Progres). La investigación utilizó la metodología de “sitios centinela”, que permite el análisis de procesos locales con base en una combinación de encuestas, grupos focales y entrevistas en profundidad en las comunidades y con expertos.

El estudio constató que estos programas tienen una adecuada focalización, es decir, que en general las ayudas se están dando a familias que las necesitan. Aunque hay distorsiones, existe consistencia en el otorgamiento de los beneficios según niveles socioeconómicos (Campos, 2011). La mayor parte de los hogares que los reciben se encuentra en los rangos más bajos de ingreso; cuando las familias solicitan la ayuda es más común que se les niegue a las

de mayor nivel socioeconómico. Sin embargo, en los tres países estudiados hay un número considerable de personas que requieren este tipo de apoyo y no están teniendo acceso a él.

No se encontraron evidencias de extensas redes de clientelismo y corrupción en el acceso y la participación en los programas. En los tres países analizados, las medidas directas, indirectas y experimentales para cuantificar estos problemas arrojaron niveles de incidencia inferiores a 5%. En este Informe se reportan los resultados de la aplicación de una metodología novedosa, la de “listas experimentales”, diseñada para trabajar con “temas incómodos”. Estos no fueron muy distintos a los obtenidos con las otras medidas (recuadro 3.6).

RECUADRO 3.6

La metodología de listas experimentales para el estudio de “temas complicados”

En la investigación social, la metodología de listas experimentales se emplea para evitar el “sesgo de conveniencia social”, un error sistemático que se da cuando las personas encuestadas temen responder preguntas que les resultan incómodas o inconvenientes por su naturaleza ilegal, religiosa, moral o social. En Centroamérica ha sido aplicada en Nicaragua para el estudio de la compra de votos (González-Ocantos et al., 2010).

Para el trabajo con esta metodología se consideran dos grupos: uno experimental y otro de control, cada uno con el 50% de la muestra. Ambos deben responder las mismas preguntas, pero en ciertos temas clave (en el caso del presente Informe, sobre corrupción, clientelismo y amiguismo en los programas de transferencias condicionadas), cada grupo tiene una batería distinta de posibles respuestas. En la investigación que aquí se comenta, al grupo experimental se le incluyó un ítem de respuesta adicional, el cual describía una situación indeseable referida a clientelismo, amiguismo o corrupción. Un ejemplo de este ítem es: “Dijeron que tenía que apoyar al gobierno o a un partido a cambio de recibir ayuda”. En el otro grupo este ítem no se incluyó. Las personas encuestadas seleccionaban un número de ítems, sin mencionar cuáles se dieron en su hogar.

A cada entrevistado se le entregaba una boleta, ya fuera del grupo experimental o del grupo de control. La boleta del primer grupo contenía cinco ítems y la del segundo cuatro. El encuestador preguntaba: ¿Cuántas de estas situaciones se dieron en su hogar? Así las cosas, la prevalencia de los actos indeseables se calcularía mediante la sustracción del promedio del grupo experimental, menos el promedio del grupo de control. Para calcular el porcentaje de hogares donde se presentó alguna situación, esa diferencia se multiplicó por cien. Luego ese porcentaje fue comparado con los resultados obtenidos.

De acuerdo con esta metodología si se dan prácticas indeseables, el promedio de respuestas del grupo experimental debe ser mayor que el promedio de respuestas del grupo de control. En otras palabras, en presencia de prácticas de corrupción, clientelismo y amiguismo, la diferencia entre el promedio de respuestas de ambos grupos tendría que ser positiva. Además, los investigadores realizaron pruebas de significancia estadística entre las medidas indirectas de control y experimental para cada grupo de análisis.

Fuente: Campos, 2011, con base en Brenes y Venegas 2010; González-Ocantos et al., 2010 y Unimer, 2010a y 2010b.

La comparación entre grupos de control y experimentales -ambos con proporciones similares de beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas- muestra muy bajos niveles de penetración de redes de amiguismo, corrupción y clientelismo en el acceso y disfrute de estos programas, sin que se adviertan diferencias significativas entre países ni entre grupos (cuadro 3.21).

MÁS INFORMACIÓN SOBRE



CORRUPCIÓN Y CLIENTELISMO

VÉASE

Unimer, 2010a y 2010b;
Brenes y Venegas, 2010
y Campos, 2011
en www.estadonacion.or.cr

Impulso a las pensiones no contributivas para adultos mayores pobres

Las pensiones no contributivas están orientadas a una población adulta mayor que, sin este tipo de ayuda, no tendría ingreso alguno para sobrevivir. Esta es una importante herramienta de política pública en una región como la centroamericana, donde existen altos niveles de pobreza. En la actualidad solo Nicaragua carece de un programa específico de este tipo, aunque hay grandes diferencias entre países en la cobertura y beneficios de las pensiones no contributivas, los cuales son mucho más amplios en Costa Rica que en el resto de la región. En este ámbito, el principal reto para el Istmo es mantener estos programas en contextos de bajo crecimiento económico y restricción fiscal.

En Costa Rica el programa se denomina régimen no contributivo de pensiones (RNC) y es administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Está dirigido a personas adultas mayores en situación de pobreza que no cotizaron para un régimen de pensiones contributivo, aunque también cubre a personas con discapacidad que

no tienen pensión y no pueden trabajar. En años recientes, los beneficios del RNC se ampliaron de manera considerable: entre mayo de 2006 y enero de 2010 la pensión mínima pasó de unos 34 dólares mensuales a alrededor de 140. Además creció el número de beneficiarios, de 73.000 en 2006 a 82.000 en 2009. En ese último año el costo total del programa fue de aproximadamente 137 millones de dólares, un 0,47% del PIB. Una estimación del impacto de esta iniciativa, comparando la situación de los hogares “con pensión/sin pensión” muestra que, entre 2007 y 2009, el RNC redujo la pobreza general y la extrema en cerca de dos puntos porcentuales en cada caso (Programa Estado de la Nación, 2010).

En El Salvador recientemente se introdujo la pensión básica universal, como parte del Sistema de Protección Social Universal (SPSU), cuyo objetivo central es garantizar a todos los ciuda-

danos un “piso social básico” que les brinde acceso a servicios básicos y de salud, nutrición, educación, seguridad alimentaria, infraestructura comunitaria, generación de ingreso y protección social. La administración Funes (2009-2014) creó el programa de pensiones no contributivas, que consiste en la entrega de 50 dólares mensuales a todas las personas de 70 años cumplidos o más, de escasos recursos económicos o que vivan en situación de abandono, que no reciban otro tipo de pensión (propia o heredada) y que residan en cualquiera de los municipios catalogados en pobreza extrema severa. A finales del 2009 había 3.657 adultos mayores beneficiarios del programa, residentes en dieciséis municipios. La meta para el 2014 es tener una cobertura de 37.000 personas.

En Guatemala el “Programa de aporte económico del adulto mayor” fue creado por ley en 2006 y está dirigido a todas las personas guatemaltecas

CUADRO 3.21
CENTROAMÉRICA

Incidencia del clientelismo, el amiguismo y la corrupción en programas de transferencias en municipios seleccionados de tres países. 2010 (porcentajes)

	Grupo de control ^{a/}	Grupo experimental
Distorsiones en el acceso		
Clientelismo		
Costa Rica	2,5	2,4
El Salvador	2,6	2,7
Guatemala	1,9	1,8
Corrupción		
Costa Rica	2,2	2,2
El Salvador	2,7	2,6
Guatemala	1,9	1,8
Amiguismo		
Costa Rica	2,1	2,2
El Salvador	3,5	3,6
Guatemala	2,1	2,0
Distorsiones en el disfrute		
Clientelismo		
Costa Rica	1,8	1,7
El Salvador	2,9	2,9
Guatemala	1,6	1,6
Corrupción		
Costa Rica	1,2	1,2
El Salvador	2,0	2,0
Guatemala	1,5	1,5

a/ La boleta aplicada a este grupo contiene un ítem menos en las preguntas consideradas, respecto al grupo experimental.

Fuente: Campos, 2011, con datos de Brenes y Venegas, 2010 y Unimer, 2010a y 2010b.

de origen, de 65 años de edad y más, que estén en pobreza extrema, según lo demuestre un estudio socioeconómico realizado por un trabajador o trabajadora social. El monto del aporte económico es igual al 40% del salario mínimo establecido para los trabajadores del sector agrícola. El programa es financiado por el Gobierno y ejecutado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Su implementación ha estado llena de tropiezos, especialmente por el tema presupuestario. La única información oficial obtenida sobre los resultados de esta iniciativa reporta 79.108 beneficiarios al mes de abril de 2009.

En Honduras el programa no contributivo, o bono de la tercera edad, es un poco más antiguo que en El Salvador. Lo ejecuta el Programa de Asignación Familiar (PRAF), inició en octubre de 1993 y consiste en un bono mensual de 50 lempiras (cerca de 3 dólares). Beneficia a mujeres y hombres mayores de 60 años que se encuentran en situación de extrema pobreza (con ingresos mensuales menores a 400 lempiras y con al menos tres necesidades básicas insatisfechas). No fue posible obtener información actualizada sobre el número de beneficiarios, ni el costo del programa.

En Panamá el gobierno del presidente Martinelli estableció el programa “100 a los 70”, que consiste en la entrega de 100 balboas (100 dólares) mensuales a las personas de 70 y más años de edad sin jubilación ni pensión. La iniciativa está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. En el 2010 se modificaron los criterios de selección de beneficiarios, incluyendo la condición de que la persona esté en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad o riesgo social. A mediados del 2010 se estimaba que el programa beneficiaba a 83.000 adultos mayores, con un costo mensual de 8,3 millones dólares.

NOTAS

1 Sin embargo, no todos los sectores se verían afectados. El aumento en los precios internacionales de alimentos que se producen en los países centroamericanos beneficia a los productores locales.

2 La relevancia se refiere a que los planes de estudio consideren las necesidades de desarrollo de las personas y las sociedades, y la pertinencia a que los aprendizajes sean significativos dentro del contexto social y cultural.

3 En el aporte especial del capítulo 4 se analiza con mayor detalle este tema.

4 En el 2009 hubo una reducción en el costo de esa canasta en el área rural, de 29,1 a 27,9 dólares (en el área urbana la reducción fue muy pequeña, de 44,8 a 44,3 dólares).

5 El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) o carencias críticas es una medición alternativa de la pobreza. Consiste básicamente en definir un conjunto de necesidades básicas y sus criterios de satisfacción/insatisfacción, e identificar el número de hogares con esos tipos de carencias. En el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (2003) se presentaron estimaciones de la pobreza por este método para años cercanos al 2000 en cuatro países (Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Las necesidades básicas consideradas fueron: vivienda -en dos dimensiones, el estado de la misma y el hacinamiento-, los servicios básicos de agua potable y saneamiento, y la asistencia escolar. El resultado de esta medición fue que la mayoría de la población del Istmo vivía sin tener cubiertas estas necesidades. En otro estudio, Sauma (2003) realizó una estimación comparable para seis países de la región, incluyendo las mismas necesidades básicas antes mencionadas y utilizando datos del año 2000 o cercanos. Concluyó que el 52,3% de los hogares centroamericanos tenía en ese momento al menos una carencia crítica (25% una, 15,5% dos y 11,7% tres o más). Al igual que con otros indicadores sociales, se observaron notables diferencias entre países: Nicaragua en un extremo con el 74,3% de los hogares con al menos una carencia, y Costa Rica en el otro, con 14,9%. El mismo autor combinó las estimaciones

de pobreza por insuficiencia de ingresos con las de carencias críticas, para obtener la denominada medición integrada de la pobreza (MIP). Según ésta, alrededor del año 2000 el 66,3% de los hogares centroamericanos se encontraba en situación de pobreza. Esta población podía clasificarse en tres grupos: un 14,9% con pobreza reciente (solo por insuficiencia de ingresos), un 17,4% con pobreza inercial (solo por NBI) y un 34,9% con pobreza crónica, esto es, que presentaban simultáneamente insuficiencia de ingresos y carencias críticas.

6 Los resultados sobre incidencia de la pobreza para estos países son idénticos a los obtenidos por Alkire y Santos (2010).

7 Según estimaciones del Celade, la población urbana centroamericana aumentó de 50,7% en el año 2000 a 58,6% en el 2010 (Celade-Cepal, 2010).

8 En el 2008, la tasa de participación económica femenina era de 45% en Chile y de 50% en Costa Rica, mientras que en Perú y Paraguay era de 62% y 57%, respectivamente. El desempleo urbano femenino era de 16% en Costa Rica y de 9,5% en Chile, frente a 3,1% en Guatemala y 3,5% en México.

9 Las personas con discapacidad tienen impedimentos físicos, mentales o sensoriales y tienen poco acceso a las instituciones sociales (Banco Mundial, 2005).

10 Se refiere al acceso a vivienda, vehículo, electrodomésticos.

11 La reducción de la pobreza es un objetivo que se logra de manera gradual y en diferentes plazos. La experiencia internacional muestra que es necesaria una combinación de buen desempeño económico y ejecución de programas típicamente sociales. El buen desempeño económico alude a elevados y sostenidos niveles de crecimiento de la producción, del empleo (principalmente de empleos de calidad) y de los ingresos laborales. Los programas sociales refieren a la ejecución de amplias intervenciones públicas en educación, salud, agua potable, vivienda, pensiones. Estos programas pueden ser de carácter universal (dirigidos a toda la población) o selectivos (dirigidos a ciertos segmentos sociales previamente escogidos). Cuando se hace referencia

a programas de combate a la pobreza, por lo general -y el presente Informe no es la excepción-, se consideran aquellos especialmente diseñados para atender a la población en situación de pobreza en el corto plazo, selectivos y con un énfasis asistencial. Estos programas están dirigidos a familias específicas o comunidades y brindan desde dinero en efectivo o alimentos, pasando por servicios (educación, salud, etc.), hasta obras de infraestructura, como viviendas o acueductos.

12 En un inicio se previeron otras condicionalidades, pero no se han llegado a implementar. Los montos de la transferencia son crecientes conforme avanza el grado escolar, y se han mantenido invariables desde el arranque del programa (desde aproximadamente treinta dólares mensuales en séptimo grado, hasta noventa dólares en undécimo).

13 El objetivo principal de “Avancemos” es la reducción de la pobreza de los jóvenes a futuro, previendo que puedan obtener mayores ingresos laborales gracias a su mayor nivel educativo.

14 La Red Solidaria tenía tres componentes: i) la red solidaria para las familias, que se encargaba específicamente de la transferencia monetaria condicionada, ii) la red de servicios básicos, que promovía mejoras en ese ámbito, y iii) la red de sostenibilidad a la familia, orientada a la promoción y el financiamiento de proyectos productivos y de microcrédito, como herramientas para apoyar a pequeños agricultores. El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) estuvo a cargo de la ejecución del programa.

La transferencia monetaria correspondía al “Bono para la salud y la educación”, que se entregaba a familias de los municipios catalogados en pobreza extrema severa y alta. La condicionalidad consistía en la asistencia escolar de los niños y niñas en edad de hacerlo (hasta sexto grado), y el control nutricional y de salud de infantes más pequeños y sus madres. También se exigía la participación en cursos de capacitación y en actividades de desarrollo comunitario.

15 El tipo 1, bono de salud, era de quince dólares mensuales para familias con niños menores de 5 años o mujeres embarazadas. El tipo 2, bono de educación y salud, era de veinte dólares mensuales para familias con niños menores

NOTAS

de 5 años, mujeres embarazadas y niños menores en edad escolar (menores de 15 años que no hubieran cursado el sexto grado). El tipo 3, bono de educación, era de quince dólares mensuales, para familias con niños en edad escolar (menores de 15 años y que no hubieran cursado el sexto grado).

16 Entre los beneficiarios del programa, la tasa de repetición en primer grado se redujo en 5,3 puntos porcentuales y la matrícula de los niños y niñas de entre 7 y 12 años aumentó en 4 puntos porcentuales, principalmente porque el programa logró que estos entraran a la escuela en las edades prescritas. El programa contribuyó a una reducción de 4 puntos porcentuales en la prevalencia de diarrea entre los niños y niñas menores de 5 años y a un incremento de 13,1 puntos porcentuales en la proporción de partos atendidos por personal calificado.

17 El programa ha contado con financiamiento externo en diversas oportunidades, principalmente del BID, y ha sufrido modificaciones en su conceptualización. Por ejemplo, en 1998 pasó de ser un programa de compensación social, a uno de promoción del capital humano.

18 El bono escolar inició en 1990 y consiste en la entrega mensual de cincuenta lempiras (cerca de tres dólares) durante diez meses del año lectivo, a tres niños como máximo por hogar, que estén matriculados en las

escuelas oficiales del país de primero a cuarto grados (este último a partir de 1998, pues antes era hasta tercero), todo condicionado a la asistencia a la escuela.

El bono materno-infantil inició en 1991 y consiste en la entrega mensual de cincuenta lempiras (cerca de tres dólares) durante los doce meses del año, para beneficiar a la población infantil menor de 5 años, niñas y niños discapacitados hasta la edad de 12 años y mujeres embarazadas y en período de lactancia. Cada familia puede recibir hasta tres bonos. La condicionalidad es la visita regular a los centros de salud.

El bono nutricional inició en 1998, y consiste en la transferencia mensual de 55 lempiras (poco más de tres dólares) durante doce meses, a hogares con niños menores de 5 años y en riesgo de desnutrición. Se permiten hasta dos bonos por hogar. No fue posible obtener información actualizada sobre el número de beneficiarios, ni el costo de este programa.

19 La Red de Oportunidades tiene cuatro componentes de intervención: i) la transferencia monetaria condicionada, ii) la oferta de servicios, iii) el acompañamiento familiar (capacitación, orientación y supervisión para asegurar la efectividad del programa), iv) infraestructura territorial (fortalecimiento de la infraestructura básica, como acueductos, saneamiento, alumbrado, electrificación y caminos y vías de acceso).

20 Para la fase piloto se seleccionaron al azar veintiuna comarcas de los departamentos de Madriz y Matagalpa. En el 2003 inició la Fase II, prevista para ejecutarse en tres años (hasta 2006). Entre los beneficios que se otorgaban estaba el bono escolar, de hasta noventa dólares anuales, que se entregaba a las familias que tuvieran al menos un hijo de entre 7 y 13 años de edad matriculado entre primero y cuarto grados. También existía el bono de seguridad alimentaria, por 207 dólares durante la Fase I. En la Fase II los beneficios en este rubro fueron, por familia: primer año, 168 dólares; segundo año, 145 dólares; tercer año, 126 dólares.

Asimismo, el programa incluía bonos para la oferta de servicios, que se entregaban a la escuela para incentivar al maestro y comprar materiales educativos, así como los proveedores de servicios de salud y capacitación.

Las corresponsabilidades de las familias eran: i) asistir cada dos meses a los talleres de educación en salud, ii) llevar a los niños y niñas menores de 5 años a las citas de salud preventiva, iii) asegurar la matrícula y el 85% de asistencia escolar de los niños y niñas de entre 7 y 13 años de edad que aún no terminaban el cuarto grado y iv) entregar a la escuela la transferencia destinada al docente.